

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

LA HAUSSE INJUSTIFIÉE
DU PRIX
DES DENRÉES ET MARCHANDISES

THÈSE

SOUTENUE

devant la FACULTÉ DE DROIT de L'UNIVERSITÉ DE LYON

pour le DOCTORAT EN DROIT

PAR

FERNAND AGNIEL

Avocat à la Cour d'Appel



PAQUET, Imprimeur
10, RUE JARENTE - LYON

1939

**LA HAUSSE INJUSTIFIEE
DU PRIX DES
DENRÉES ET MARCHANDISES**





Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE LYON - FACULTÉ DE DROIT

LA HAUSSE INJUSTIFIÉE
DU PRIX
DES DENRÉES ET MARCHANDISES

THÈSE

SOUTENUE

devant la FACULTÉ DE DROIT de L'UNIVERSITÉ DE LYON
pour le DOCTORAT EN DROIT

PAR

FERNAND AGNIEL

Avocat à la Cour d'Appel



PAQUET, Imprimeur
10, RUE JARENTE - LYON
1939

UNIVERSITE DE LYON — FACULTE DE DROIT

Doyen honoraire

M. JOSSERAND, O. ✱, ✱ I., Conseiller honoraire à la Cour de Cassation.

Professeurs honoraire

MM. APPLETON (Jean), O. ✱, ✱, ✱ I.
JOSSERAND, O. ✱, ✱ I.
LAMEIRE, ✱, ✱ I.
PIC (Paul), O. ✱, ✱ I.
LAMBERT (Edouard), O. ✱, ✱ I.
ANTONELLI (Etienne), ✱, ✱, ✱ I.
PERROUX (François), ✱ A.
BROUILHET (Charles), ✱.
LÉVY (Emmanuel), O. ✱, ✱ I.

Doyen

M. GARRAUD (Pierre), ✱, ✱, ✱ I.

Assesseur

M. ROUBIER, ✱ I.

Professeurs

MM. GONNARD, ✱, ✱, ✱ I., Professeur d'Economie politique.
PERROUD, ✱, ✱, ✱ I., Professeur de Procédure civile.
COHENDY (Georges), ✱, ✱ I., Prof. de Droit commercial général.
GARRAUD (Pierre), ✱, ✱, ✱ I., Professeur de Droit criminel.
ROUBIER, ✱ I., Professeur de Droit civil.
FALLETTI, ✱ A., Professeur d'Histoire du Droit public et du Droit privé de Doctorat.
LAMBERT (Jacques), ✱ A., Professeur de Droit Comparé.
DE LAPLANCHE, ✱ A., Professeur d'Histoire du Droit français.
NICOLAS, ✱, ✱, ✱ I., Professeur de Droit administratif.
PHILIP, ✱ A., Professeur d'Histoire des Doctrines économiques.
AULAGNON, ✱, ✱ I., Professeur de Droit civil.
SCHATZ, ✱, ✱ I., Professeur d'Economie Politique.
M^{me} BASTID, Professeur de Science financière et Législation française des Finances.

Professeur sans chaire

M. BASTID.

Agrégés

MM. RICHARDOT, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.
TRÉVOUX, chargé des cours de Législation Industrielle et rurale.
BRUN, chargé d'un cours de Droit Civil.
PELLOUX, chargé du cours d'Etude des Institutions internationales d'organisation de la paix.

Chargés de cours

MM. CONDOMINE, ✱ I., Droit civil et Droit pénal (Capacité).
LÉVY (Jean), Droit Romain.

MEMBRES DU JURY

M. NICOLAS, Professeur à la Faculté de Droit, président.
MM. GARRAUD, Doyen, Professeur à la Faculté de Droit, assesseur.
CONDOMINE, Chargé de cours à la Faculté de Droit, —

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS

LA HAUSSE INJUSTIFIÉE DU PRIX DES DENRÉES ET MARCHANDISES

Introduction

En 1927, alors que beaucoup de financiers et de nombreux hommes d'Etat pensaient qu'on abordait les rives d'une prospérité indéfinie, un économiste suisse a prévu en ces termes la crise qui allait venir : « Au lendemain de la guerre on a sacrifié la Monnaie au commerce ; dans la crise qui va venir on sacrifiera la commerce à la Monnaie » (1).

Ce revirement dans l'orientation de la politique peut sembler un fait extraordinaire. En effet, depuis la disparition des physiocrates, en tant que parti, les libéraux ont enseigné que la formation des prix devait résulter du fonctionnement des marchés libres. Les prix, pour eux, ne sont soumis à aucune règle précise, si ce n'est la loi de l'offre et de la demande que l'on peut résumer en cette

(1) Charles RIST. — Monnaie et commerce (*Revue économique internationale*, 1936, p. 220).

proposition : les prix varient en raison directe de la demande et en raison inverse de l'offre. Ils tendent à correspondre au coût de la production augmenté de la rémunération du travail fourni : le juste prix, c'est le prix de l'équilibre.

Cependant, malgré la faveur dont étaient entourées les idées libérales, l'histoire économique du xix^e siècle n'est qu'une suite d'immixtions de l'Etat, spontanées ou provoquées, en vue de corriger, de rectifier, d'accentuer, de ralentir telle ou telle activité et par là même agir sur les prix.

Cette ingérence de l'Etat dans la question des prix peut être le résultat de circonstances particulières. De tout temps, des crises économiques apparurent aux périodes de troubles, de disettes souvent consécutives aux grandes guerres. De tout temps, de semblables crises qui s'accompagnent presque toujours d'un abaissement de moralité provoquèrent cet esprit de lucre, ce désir d'augmenter sans limite des profits plus importants et plus faciles. De tout temps les pouvoirs publics intervinrent en vue de stabiliser les prix.

Mais les formes de cette intervention ont varié à l'infini : après avoir taxé les prix, interdit les manœuvres spéculatives, les pouvoirs publics s'orientent maintenant dans une nouvelle voie : le contrôle des prix par des organes administratifs.

Depuis la guerre de 1914 à 1918, on a assisté à une série de tentatives isolées ayant pour but de remédier à des besoins urgents. Les pouvoirs publics, dans la crainte

de sacrifier les producteurs aux consommateurs, n'ont pris, tout d'abord, que des décisions particulières (2). Mais le décret du 1^{er} juillet 1937 et les textes qui l'ont modifié constituent un ensemble d'une portée générale, « une tentative cohérente en vue de mettre l'Etat à même de surveiller, d'étudier et éventuellement d'agir sur les prix » (3).

Il semble bien, dès lors, que le laissez faire, le laissez passer des libéraux sont aujourd'hui des formules périmées. La question de la liberté économique est passée à l'arrière-plan ; maintenant on prête surtout attention aux prix pour empêcher qu'ils ne s'élèvent par trop. C'est pourquoi tous les yeux sont tournés vers l'Etat qui est devenu, pour les uns, une providence, pour d'autres, un organisme tentaculaire qui engloutit une à une toutes les libertés.

(2) Nous ne ferons que citer pour mémoire les deux décrets du 8 août 1935 qui donnent, l'un, le pouvoir aux préfets de fixer les prix maxima de vente au détail ; l'autre qui établit un contrôle sur le marché de la distribution et des prix des carburants. Le décret du 16 août 1935 qui fixe en quelque sorte le prix de vente de l'énergie électrique. La loi du 15 août 1936 portant création de l'Office du Blé et qui laissait à cet organisme le droit de fixer le prix de cette céréale. Enfin la loi du 18 août 1936 qui donne au Ministre chargé des mines la possibilité, après avis d'un comité mixte professionnel, de fixer par régions, par catégories et selon les modes de vente, les prix du charbon.

(3) Jacques DOUBLET. — La réglementation des prix en France d'après le décret-loi du 1^{er} juillet 1937 (*D. H.* 1937, p. 77).

Aussi se demande-t-on si ces atteintes sont uniquement la conséquence de circonstances exceptionnelles ou s'il ne faut pas y voir un plan politique prémédité, une application de ces méthodes économiques, auxquelles on s'ingénie à découvrir une variété infinie de qualificatifs, l'adjectif cachant souvent la véritable nature de l'opération, comme le pensent certains auteurs, pour qui les systèmes d'économie dirigée ne sont que des variétés de socialisme ? Nous n'avons pas ici à trancher cette question. Nous constaterons simplement que cette ingérence de l'Etat dans la question des prix est allée en augmentant progressivement aussi bien en France qu'à l'étranger et qu'elle a pris chez nous l'aspect d'une réglementation d'origine administrative. Et ce sera cette constatation qui sera l'idée dominante de cet exposé.

Nous nous proposons donc d'étudier les dispositions du décret-loi du 1^{er} juillet 1937.

Il nous a semblé que la lutte contre la hausse des prix intéressait, non seulement l'économiste, mais aussi le juriste, comme elle intéresse tout individu, quelle que soit sa condition sociale, puisque tout individu est un consommateur.

Toutefois, pour mieux montrer la portée de ce texte, nous examinerons les mesures successives prises par les pouvoirs publics pour enrayer la hausse croissante du coût de la vie, depuis l'après-guerre.

Dans la première partie nous rappellerons les différents textes en vigueur avant 1936.

Dans la deuxième partie, nous étudierons la loi du 19 août 1936.

Enfin la troisième partie sera consacrée à l'étude du décret du 1^{er} juillet 1937.

PREMIÈRE PARTIE

La législation antérieure à 1936

PRELIMINAIRES

Depuis le 19 octobre 1922, date de l'abrogation de la loi d'exception votée le 20 avril 1916, de nombreuses tentatives ont été faites pour faire réapparaître un texte dont les dispositions, à supposer qu'elles ne fussent pas tout à fait identiques, répondraient cependant au même but : réprimer la spéculation illicite. Nous n'étudierons pas les nombreux projets de loi déposés sur le bureau de la Chambre : ceci nous éloignerait de notre plan qui est d'examiner les armes dont disposent les pouvoirs publics pour stabiliser les prix. D'ailleurs tous les efforts déployés à ce sujet demeurèrent infructueux. C'est que la loi de 1916 avait laissé de fort mauvais souvenirs.

Jusqu'en 1936, nous trouvons de nombreux textes conférant aux pouvoirs publics des pouvoirs fragmentaires.

Mais nous n'étudierons, dans cette première partie, que les mesures d'ordre général. Cependant nous consacrerons un chapitre à l'article 18 de la loi du 24 décembre 1934 qui réprime la hausse illicite du prix du vin.

Nous allons examiner successivement en quatre chapitres :

- I. La circulaire du 20 octobre 1924.
- II. Les articles 449 et 420 du Code pénal modifiés par la loi du 3 décembre 1926.
- III. Les décrets du 8 août et du 30 octobre 1935.
- IV. L'article 48 de la loi du 24 décembre 1934.

CHAPITRE PREMIER

LA CIRCULAIRE DU 20 OCTOBRE 1924

Dès 1924, les pouvoirs publics avaient été amenés à s'occuper de la hausse du coût de la vie. Mais ils n'avaient à leur disposition que les anciens articles 419 et 420 du Code pénal qui, ne réprimaient le délit d'altération des prix qu'aux seuls cas où les spéculateurs avaient usé, soit de manœuvres frauduleuses, soit d'une coalition pour faire hausser ou baisser les prix.

C'est pourquoi par une circulaire aux Préfets, en date du 20 octobre 1924, le Ministre de l'Intérieur, M. Chaumets, faisait un pressant appel aux autorités locales en vue d'assurer une meilleure répartition des denrées, de réprimer les abus et surtout d'établir une collaboration entre producteurs et consommateurs.

Pour arriver à ce triple but le Ministre de l'Intérieur invitait ses représentants dans les départements à créer des comités en attendant la création des « offices publics départementaux de ravitaillement » dont le projet allait être soumis au Parlement. Ces comités étaient une innovation en France mais ils existaient déjà dans de nombreux pays étrangers.

Ces organismes présidés par le Préfet étaient composés, d'une part, des représentants de diverses branches du commerce (grossistes, représentants de coopératives de production, sociétés à succursales, sociétés d'achats en commun, détaillants de toutes catégories), d'autre part, des dirigeants des coopératives de consommation et des représentants de l'ensemble des consommateurs choisis de préférence parmi les maires, les délégués des syndicats ouvriers, des fonctionnaires et des anciens combattants.

Le comité qui devait se réunir, aussi souvent qu'il était nécessaire, établissait d'abord la liste des objets sur lesquels devait porter son effort ; puis il fixait le prix de revient local, la marge réservée aux frais généraux et à un bénéfice minimum : en quelque sorte le prix normal des produits de première nécessité. Les prix ainsi déterminés étaient mis à la disposition des tous les commerçants, qui en feraient la demande, mais surtout portés à la connaissance des consommateurs par la voie de la presse.

La constatation des abus était confiée à un ou plusieurs commissaires qui devaient « relever les délits et contraventions » qu'ils seraient amenés à constater mais leur intervention devait se borner à de simples remontrances, à moins que la « mauvaise foi des contrevenants » ne fut établie.

Cette circulaire est donc intéressante parce qu'elle est à l'origine des comités départementaux qui deviendront, dans les textes du 19 août 1936 et du 1^{er} juillet 1937, les organes essentiels de lutte contre la hausse des prix. D'autre part elle prévoit comme armes principales une

publicité aussi large que possible et une vigilance de tous les instants qui doit « donner de meilleurs résultats qu'une brutalité intermittente ».

Mais pour réprimer les abus, le besoin de réformer les articles 419 et 420 du Code pénal, qui dataient de 1810 et ne répondaient plus aux nécessités actuelles du commerce, se faisait de plus en plus sentir.

CHAPITRE DEUXIEME

LES ARTICLES 419 ET 420 DU CODE PENAL

La loi du 3 décembre 1926 a considérablement augmenté la portée de ces articles. Le législateur reprenait en effet la solution donnée par l'article 40 de la loi du 20 avril 1916. Ce texte dès lors réprime : d'une part la spéculation individuelle, c'est-à-dire toute altération des prix provoquée « par des faits faux ou calomnieux semés sciemment dans le public, par des offres jetées sur le marché à dessein de troubler les cours, par des suroffres au prix que demandaient les vendeurs eux-mêmes ».

D'autre part il sanctionne les abus causés par coalition sur le marché si le but en est de fausser les cours qui doivent résulter du libre jeu de l'offre et de la demande. Il punit tous ceux « qui, en exerçant ou tentant d'exercer, soit individuellement, soit par réunion ou coalition, une action sur le marché dans le but de se procurer un gain qui ne serait pas le résultat du jeu naturel de l'offre et de la demande ; auront directement ou par personne interposée, opéré ou tenté d'opérer la hausse ou la baisse artificielle du prix des denrées ou des marchandises ou des effets publics ou privés ».

Les articles 419 et 420 du Code pénal visent donc aussi bien l'action individuelle que l'action collective. Ils répriment même la simple tentative.

Mais comme le faisait remarquer M. Hugueney dans un commentaire de cette loi (1), « à peine promulguée elle a fait naître des inquiétudes aussi bien dans les milieux parlementaires que dans le public ». La simple lecture laisse suffisamment apparaître la difficulté qu'il y aura à prouver les deux éléments du délit :

- 1) Le gain anormal ;
- 2) L'action sur le marché.

Le gain anormal c'est le gain ne résultant pas du jeu naturel de l'offre et de la demande qui procure avec les prix normaux des bénéfices normaux. Il n'est même pas nécessaire qu'il y ait hausse des prix pour que cet élément constitutif du délit existe, il suffit que le prix abusif ait été maintenu (2).

Mais d'une jurisprudence bien établie il résulte que le gain anormal, quoique indispensable (3), ne caractérise pas à lui seul le délit d'« altération des prix », il faut qu'il y ait action sur le marché (4). Dès lors un commerçant pouvait fort bien réaliser des bénéfices considérables sans avoir pour cela altéré les prix. Il suffisait, par exem-

(1) *Les lois nouvelles*, 1927, I, 65.

(2) Cour d'Appel de Montpellier, 26 décembre 1935 (*G. P.*, 1936, I, 425).

(3) Cour d'Appel de Toulouse, 2 décembre 1936 (*G. P.*, 1937, I, 139).

(4) Trib. corr. de la Seine, 29 juillet 1936 (*D. P.*, 1936, II, 112) (3^e espèce).

ple, que pour des causes indépendantes de sa volonté, le prix des marchandises qu'il avait en stock ait haussé. Mais le décret du 1^{er} juillet 1937, comme nous le verrons plus tard, a supprimé cette possibilité pour le commerçant ou l'industriel, de vendre les marchandises qu'il a en magasin, en tenant compte du prix de remplacement, c'est-à-dire du prix au jour de la vente et non du prix d'achat.

Que faut-il entendre par action sur le marché ? Le législateur n'avait apporté aucune précision sur cette expression très vague qui contient deux termes pouvant faire l'objet d'interprétations différentes.

Certes, et ceci est admis depuis longtemps, le « marché » envisagé n'est pas le marché mondial, ni même le marché national, car chaque commerçant en s'isolant peut se créer un marché bien à lui, ou il peut demander les prix qu'il veut et par là réaliser des bénéfices excessifs.

Mais quand y a-t-il action sur le marché ? Sur ce point un revirement assez net s'est produit en jurisprudence avec l'arrêt de la Cour de Paris du 19 avril 1937 (5). Auparavant, l'action, comme le dit M. Léon Mazeaud, « c'était l'acte quelconque influant ou susceptible d'influer sur les prix. Exercer une action sur le marché, c'était tout simplement altérer les prix, opérer leur hausse ou leur baisse » (6). Cette influence de l'acte incriminé était le point le plus délicat à prouver, car il pouvait très bien

(5) Cour d'Appel de Paris, 19 avril 1937 (*D. P.*, 1937, II, 34 et la note de M. Tchernoff).

(6) LÉON MAZEAUD. — Le délit d'altération des prix.

n'avoir aucune répercussion sur les prix pratiqués par les autres commerçants. Dans ce cas, le délit n'était pas caractérisé ; c'est ce qui s'est produit dans l'affaire des mandataires aux Halles de Paris, affaire qui eut des répercussions jusque devant la Chambre des Députés (7), et qui fit apparaître la nécessité de modifications qui s'avéraient indispensables. Les juges en avaient été réduits à faire aveu d'impuissance, le délit n'étant pas prévu par la législation en vigueur. Et un des attendus du jugement du Tribunal correctionnel de la Seine montre mieux que nous ne pourrions le faire quelle était la difficulté à prouver le délit : en effet, « bien qu'il importe pour l'ordre public de chercher à enrayer la hausse des prix des denrées, le délit de hausse illicite ne saurait être retenu contre les inculpés, alors qu'il n'est pas établi qu'ils aient exercé une action sur le marché, que le délit n'est pas caractérisé dans l'état actuel de la législation ».

Mais le ministère public ayant fait appel, la Cour de Paris a infirmé le jugement rendu par le tribunal. Pour qu'il y ait action sur le marché il n'est plus nécessaire que le prix pratiqué sur une marchandise ait porté atteinte au jeu normal de la loi de l'offre et de la demande, il suffit qu'il y ait « un élément susceptible d'agir sur le marché par simple influence, en dehors du fait matériel de la violation de la loi économique » (8).

(7) Rapport de M. Nicod (*J. O.* du 5 août 1936, déb. parl., p. 2.454).

(8) Cour d'Appel de Paris, 19 avril 1937 (*D. P.*, 1937, II, 34) (1^{re} espèce).

Cet arrêt montre bien le revirement de la jurisprudence dû, sans doute, comme le fait remarquer M. Tchernoff, à la nouvelle législation en vigueur en matière de hausse des prix et qui considère surtout la hausse injustifiée.

Cependant dans une affaire semblable et le même jour les juges n'ont pas cru devoir adopter la même théorie : ils ont abandonné la thèse de l'action sur les prix pour revenir à la théorie de l'altération du jeu normal de l'offre et de la demande (9).

Les craintes de M. Hugueney étaient et sont encore amplement justifiées : le flottement de la jurisprudence que nous venons de constater traduit les difficultés d'application des articles 419 et 420 du Code pénal. D'autre part les poursuites étaient très longues et n'atteignaient pas le but que s'était proposé le législateur : réprimer la simple action individuelle sur les prix. C'est pourquoi, dans un louable effort, il remit en vigueur une arme dont il avait déjà fait usage : l'affichage des prix.

(9) Cour d'Appel de Paris, 19 avril 1937 (*D. P.*, 1937, II, 34) (2^e espèce).

CHAPITRE TROISIEME

L'AFFICHAGE DES PRIX

L'affichage des prix ordonné par le décret du 30 octobre 1935 (10) n'était pas une innovation : il avait été un des moyens les plus efficaces employés pendant la guerre de 1914 à 1918 pour lutter contre la cherté de la vie ; mais, peu après les hostilités, on l'avait abandonné, comme on laisse de côté toute mesure d'exception lorsque la nécessité ne s'en fait plus sentir, quitte à la réclamer de nouveau, quelque temps après.

Malheureusement, on dut faire à nouveau appel à ce moyen de surveillance dans un délai plus rapproché qu'on ne le pensait sans doute, le jour où on l'avait délaissé.

Cette mesure avait déjà été envisagée par la circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 20 octobre 1924, dans laquelle il était fortement recommandé aux commerçants de procéder à cette publicité.

(10) *J. O.* du 31 octobre 1935, p. 11.644.

Mais elle ne devint une obligation que le 8 août 1935 en ce qui concerne le marché de la viande (11) et le 30 octobre 1935 pour les denrées et boissons alimentaires.

Dans la pensée du législateur, l'affichage du prix des denrées dans un endroit bien en vue, que tout le monde peut consulter, doit amener non seulement l'unification des prix chez les commerçants, mais encore, être un moyen efficace de lutte contre la hausse et la spéculation.

Le décret du 30 octobre prescrit l'affichage du prix des denrées et boissons alimentaires dans tous les établissements de vente au détail (art. 1^{er}), dans les hôtels, restaurants, cafés (art. 3) et aussi dans les halles, foires et marchés (art. 2).

Cette publicité doit être assurée au moyen d'une affiche bien apparente portant le prix en monnaie française de l'unité d'objet, de poids ou de mesure.

Le décret charge les Préfets d'assurer dans leurs départements respectifs l'exécution de ces prescriptions.

Les infractions qui auraient été constatées par les inspecteurs et agents du service de la répression des fraudes, ainsi que par tous les agents désignés par le Préfet (art. 6), seront punies des peines prévues par les articles 471 et 474 du Code pénal (art. 5), c'est-à-dire d'une amende de 1 à 5 francs inclusivement et en cas de récidive d'un emprisonnement de trois jours au plus.

On a souvent vu dans le décret du 30 octobre un complément à celui du 8 août 1935 qui avait pour but l'assainissement du marché de la viande. Cependant ce texte

(11) *J. O.* du 9 août 1935, p. 8.715.

pris par le législateur ému de la différence qui existait entre le prix d'achat et de revente de la viande au détail prévoyait, outre l'affichage, des mesures beaucoup plus sévères.

En premier lieu il autorisait les Préfets et les Maires à fixer les prix maxima de vente au détail des morceaux de viande de boucherie de consommation courante, après la seule consultation de la Commission départementale de surveillance des prix.

Deuxièmement il organisait un contrôle sévère des prix « par des agents désignés par les Préfets, par les agents du service vétérinaire ou ceux du service de la répression des fraudes, les commissaires et inspecteurs de police, les agents communaux désignés par les Maires à cet effet ».

En cas de dépassement des prix fixés, les contrevenants seront traduits devant une commission de discipline, composée en majeure partie de commerçants et de consommateurs (12) qui pourra proposer à la décision du Préfet une série de sanctions allant de l'avertissement simple à la fermeture provisoire du magasin pendant un délai de un à six mois en cas de nouvelle récidive.

Dans les dix jours de cette décision les plaignants pourront faire appel devant une commission ainsi formée : le premier Président de la Cour d'Appel ou un Conseiller

(12) Cet organisme comprenait : le préfet ou son délégué président, le directeur départemental des services vétérinaires, deux représentants des consommateurs désignés par le préfet, deux délégués du commerce de la boucherie et de la charcuterie désignés par les organisations syndicales.

à la Cour désigné par lui ; un inspecteur de la répression des fraudes de la région ou son représentant ; un représentant des consommateurs désigné par le Préfet ; deux délégués du commerce de la boucherie et de la charcuterie désignés par des organisations syndicales.

Le décret du 8 août 1935 est donc venu rétablir la taxation, procédé qui présente en règle générale de nombreux inconvénients, surtout lorsqu'il s'agit d'une matière où il y a à tenir compte de multiples considérations.

D'autre part, c'est le Préfet qui est chargé de prononcer les sanctions qui lui sont proposées par ladite commission, si les barèmes fixés par les arrêtés préfectoraux du 10 octobre 1935 sont dépassés : ces sanctions sont donc également administratives.

Le décret du 8 août 1935 nous montre bien quelles étaient les hésitations du législateur sur le choix de la méthode la plus sûre pour mettre un terme à la hausse continue du coût de la vie ; dans son ardent désir d'aboutir à un résultat il prévoyait même dans ce dernier texte, que nous venons d'étudier, une série de mesures qui souvent avaient été appliquées séparément : la taxation, l'affichage et le contrôle des prix.

C'est cette dernière mesure qui semble, depuis quelques années, être la plus en faveur. Elle avait déjà été envisagée dans la loi du 24 décembre 1934 sur l'assainissement du marché du vin, qui fera l'objet de notre chapitre quatrième.

CHAPITRE QUATRIEME

LA LOI DU 24 DECEMBRE 1934 : ARTICLE 18

Cette loi fait partie d'un plan d'ensemble ayant pour but d'améliorer la situation du marché du blé et du vin.

Deux lois votées à la même date prévoyaient une série de mesures qui avaient pour but :

- 1) La résorption des excédents ;
- 2) La diminution de la production.

Mais, en ce qui concerne le vin, un article 18 ajouté par la Chambre, sur la proposition de M. Morinaud, a pour but de combattre « les prix révoltants auxquels l'hôtellerie française vend les vins à appellations d'origine et même les vins ordinaires. Il est impossible d'avoir du vin en carafe, dans un hôtel ou un restaurant, à moins de 8 ou 10 francs » (13).

L'article 18 est ainsi conçu :

« Quiconque sera convaincu d'avoir sciemment et dans le but de se procurer un bénéfice illégitime, pratiqué, tenté de pratiquer ou provoqué une hausse des prix, non justifiée par les conditions générales du marché et les

(13) *J. O.* du 16 décembre 1934, déb. parlem., p. 3.282.

usages du commerce sera puni d'une amende de 50 à 5.000 francs et en cas de récidive d'un emprisonnement d'un mois à six mois » (14).

Il a d'ailleurs été complété par l'article 17 du décret-loi du 30 juillet 1935 :

« Et de la fermeture de l'établissement pour une durée que le tribunal fixera dans la limite de 11 mois au maximum ou de l'une de ces deux peines seulement » (15).

Si l'on s'en tient à la lecture de l'amendement et du décret-loi qui y a été ajouté, on peut penser qu'il s'applique à toutes les hausses. Mais si l'on se réfère aux travaux préparatoires nous voyons que nous sommes en présence d'un texte particulier ne s'appliquant qu'aux vins et aux spiritueux.

Ce texte est, d'ailleurs, toujours en vigueur. Beaucoup, après la promulgation de la loi du 19 août 1936, auraient voulu classer le vin parmi les denrées et marchandises de première nécessité et lui appliquer la procédure prévue par ce dernier texte. Mais le législateur soucieux d'éviter toute équivoque s'est exprimé de façon à ne laisser aucun doute et dans son article 11 il déclare : « Il n'est pas dérogé aux dispositions actuellement en vigueur, en ce qui concerne le pain, la farine, le vin et la viande. »

La jurisprudence, devant qui on avait demandé l'application à l'inculpé du bénéfice de l'avertissement, procédure

(14) *J. O.* du 24 décembre 1934, p. 1.600.

(15) *J. O.* du 31 juillet 1935, p. 8.315.

sans aucun doute, plus favorable, a conclu à l'existence d'un délit distinct (16).

L'article 18 n'a pas davantage été abrogé par le décret-loi du 1^{er} juillet 1937, qui ne s'applique pas aux produits agricoles « dont le prix dépend de décisions régulièrement approuvées par le Ministre de l'Agriculture » (17).

Ce texte est donc intéressant à un double point de vue : il est toujours applicable et surtout il marque une nouvelle orientation dans la surveillance des prix.

Pour qu'il y ait délit, deux conditions sont nécessaires : la recherche d'un bénéfice illégitime et l'intention de provoquer une hausse des prix. Nous sommes donc en présence d'un délit correctionnel. Cette volonté clairement manifestée est condition essentielle de ce délit, d'autant plus que le texte est formel à ce sujet. Nous verrons que cette question de la nature du délit s'est posée avec beaucoup plus d'acuité lors de l'application du décret du 1^{er} juillet 1937.

Mais quand y a-t-il bénéfice illégitime ? Lorsque la hausse n'est pas « justifiée par les conditions générales du marché et les usages du commerce », répond le législateur.

Nous voyons ainsi les nombreuses conditions qu'il y aura à examiner pour savoir si le bénéfice est légitime ou non.

Que faut-il, tout d'abord, entendre par conditions générales du marché ? Ce sont l'ensemble des facteurs qui

(16) Cour d'Appel d'Aix, 26 octobre 1937 (*Semaine juridique*, 1937, p. 469).

(17) Article 9 du décret du 1^{er} juillet 1937.

peuvent influencer sur les prix : tout d'abord la situation actuelle, c'est-à-dire l'abondance de l'offre et le nombre des demandes, ensuite les perspectives prochaines qui jouent souvent un grand rôle sur le marché vinicole. Autrement dit il faudra tenir compte du prix d'achat pour pouvoir examiner la marge entre prix d'acquisition et prix de vente.

Le législateur a donc en vue la répression de tout abus entre la production et la consommation quelqu'en soit l'auteur. Ce délit peut aussi bien être commis par un hôtelier, un restaurateur, qu'un négociant en vins (18).

Un autre moyen mis à la disposition des juges pour savoir s'il y a bénéfice illégitime, est d'étudier les usages du commerce, c'est-à-dire de mettre en regard les prix pratiqués dans les autres établissements, compte tenu des frais généraux. Certes, la comparaison dans l'espace, des prix pratiqués par l'inculpé avec ceux des autres commerçants, constitue un point de repère, mais combien fragile. En effet, les frais généraux, les charges d'un hôtelier ou d'un restaurateur varient d'une ville à l'autre, d'un quartier à l'autre, d'un établissement à un autre. D'ailleurs, même si les prix pratiqués étaient les mêmes, rien ne prouverait qu'ils ne soient pas excessifs car « il est fort possible, sinon fort probable que bien des restaurateurs ont exagérément haussé le prix des vins ordinaires qu'ils vendaient sur table et l'abus ne constitue ni l'usage

(18) Cour d'Appel d'Aix, 26 octobre 1937 (arrêt précité).

ni la règle, surtout lorsque le législateur a pris soin de le préciser et de le condamner » (19).

Contrairement à cette décision, la Cour de Cassation dans un arrêt du 18 mars 1938 (20), a confirmé la décision de la Cour d'appel de Bordeaux qui avait relaxé l'inculpé des fins de la poursuite exercée contre lui car « le prix de 60 centimes auquel il a vendu le verre de vin dans son établissement peut se justifier par l'élévation de ses frais généraux et qu'au surplus, il résulte des renseignements du dossier que ce prix est le prix habituel et normal pratiqué dans les débits, caves et cafés de Bordeaux. »

Il est vraiment regrettable que la Cour de Cassation n'ait pas apporté plus de précision en cette matière.

En effet que faut-il entendre par frais généraux ? Faut-il englober sous ce terme l'ensemble des charges qui grèvent un établissement ou seulement les dépenses nécessitées « par la mise à la disposition de la clientèle de la marchandise protégée » ? Dans un jugement du tribunal correctionnel de Draguignan (21) il était tenu compte des conditions dans lesquelles le vin était servi aux consommateurs, « du luxe, du confort, du service que les clients payent dans le prix des consommations ». Mais la Cour d'Aix a réformé ce jugement car les vins que servait l'inculpé ne lui occasionnaient aucun frais. La Cour s'est ralliée à la thèse adoptée par le tribunal correctionnel de

(19) Trib. corr. de Wassy, 18 novembre 1936 (*G. P.* 1937, I, 337).

(20) Cass. crim., 18 mars 1938 (*G. P.* 1938, I, 711).

(21) Trib. corr. de Draguignan, 26 juin 1937 (*D. H.*, 1937, p. 529).

Wassy. Il semble que l'on ne doit comprendre parmi les frais généraux uniquement ceux qui résultent de la mise en vente de la denrée inermisée ; qu'il n'est pas possible de récupérer sur le prix du vin le manque à gagner sur les repas, car « cette pratique est justement celle contre laquelle le législateur s'est insurgé, parce que si un commerçant est libre de réaliser un bénéfice normal sur l'ensemble de ce qu'il vend, il ne l'est point de prétendre tirer de tel produit déterminé un gain compensateur exorbitant, susceptible de fausser les cours et de généraliser la hausse » (22).

Mais parmi les frais que nécessite la mise à la disposition de la clientèle faut-il comprendre non seulement les frais de cave mais encore les frais de service ? La Cour d'Aix nous l'avons vu n'a pas pris en considération le luxe de l'établissement, mais le tribunal correctionnel de la Seine (23), plus récemment, a fait remarquer qu'il fallait tenir compte non seulement des frais de cave, mais encore des frais de service, notamment lorsque ces derniers sont les plus importants « à raison des exigences d'une clientèle de luxe nécessitant un choix abondant, générateur de pertes et une présentation coûteuse ».

En ce qui concerne la comparaison avec les prix pratiqués par les autres commerçants, la jurisprudence n'est pas davantage fixée. Le tribunal correctionnel de Draguignan avait, nous l'avons vu, pris en considération les prix pratiqués par les établissements de même ordre. La Cour

(22) Trib. corr. de Wassy, 18 nov. 1936 (jugement précité).

(23) Trib. corr. de la Seine, 8 juillet 1938 (*D. H.*, 1938, p. 448).

d'Aix s'est ralliée à la thèse du tribunal de Wassy et a conclu que cette généralisation n'enlevait en rien aux prix leur caractère abusif. En revanche la Cour de Cassation a tenu compte du fait que le prix pratiqué était le prix courant.

Nous voyons les difficultés qu'il y avait pour déterminer le caractère légitime ou illégitime du bénéfice et par là l'existence du délit alors que le gain réalisé se trouvait être de l'ordre de 227, de 344, 389 et même 400 %. Mais la commission de surveillance a pris une décision équivalente à une véritable taxation : elle a fixé à 50 % « la marge licite du bénéfice sur les vins à consommer sur place » (24). et ainsi se trouvent réduites dans de notables proportions les difficultés que nous venons d'étudier.

Cette commission consultative des prix instituée par l'article 8 du décret du 30 juillet 1935 (25) est peut-être l'innovation la plus intéressante à signaler en matière de hausse du prix du vin. Cette idée de conférer à des organes administratifs le soin de renforcer le contrôle judiciaire avait déjà eu à l'étranger de nombreuses applications, mais en France, bien que des auteurs l'aient à plusieurs reprises suggérée, il n'en avait pas été fait application, tout au moins sur le plan national.

En effet, M. Mazeaud, dans la conclusion de son étude sur la loi du 3 décembre 1926, modifiant les articles 419 et 420 du Code pénal, s'élevait contre la nouvelle loi qui confiait des pouvoirs plus étendus aux juges, mais n'ap-

(24) Trib. corr. de la Seine, 8 juillet 1938 (précité).

(25) *J. O.* du 31 juillet 1935, p. 3.315.

portait aucune précision, ne leur donnait aucune directive pour reconnaître le bénéfice normal du bénéfice exagéré. Et pour remédier à cette carence il proposait que cette mission de contrôle soit confiée, « non pas aux juges qui ne sont ni des commerçants, ni des industriels, ni des économistes, mais à un organe absolument indépendant et particulièrement compétent » (26).

Avant lui déjà, M. Antonelli avait déposé sur le bureau de la Chambre des Députés, le 12 novembre 1924 (27), une proposition de loi « tendant à la création d'une commission nationale pour la répression de la spéculation et de la hausse illicites » (art. 6). Cette commission serait là pour éclairer le juge « qui, le plus souvent, n'a pas les moyens techniques pour apprécier le délit ». Pour justifier sa proposition il citait à l'appui de sa thèse, l'exemple de l'Amérique où de semblables organismes existaient depuis de nombreuses années et donnaient entière satisfaction.

Ce n'est cependant qu'en juillet 1935, comme nous l'avons vu, que fut créé un tel organisme dont la première réunion, au cours de laquelle il examina la procédure à suivre, date du 2 décembre 1935.

Cette commission est chargée de donner son avis sur les difficultés que peut soulever l'application de l'article 18 et sur les problèmes relatifs au contrôle du prix de vente au détail des vins et spiritueux.

Elle est composée :

1) Des représentants des commerçants au nombre de

(26) MAZEAUD, op. cité, p. 130.

(27) *J. O.*, déb. parl., 1924, annexe n° 655.

5 : 3 pour le commerce de gros, 2 pour le commerce de détail ;

2) Des représentants des producteurs au nombre de 5 ;

3) D'un délégué de la commission des boissons à la Chambre des Députés ;

4) D'un délégué de la Commission de l'Agriculture du Sénat ;

5) De deux délégués du Comité national de propagande ;

6) De 5 délégués représentant chacun un des ministères suivants : agriculture, commerce, finances, justice, intérieur.

La constatation des infractions est confiée aux agents du service de la répression des fraudes. Leur rapport sera adressé au Ministre de l'Agriculture qui le communiquera à la Commission consultative des prix. Afin d'être parfaitement renseignée sur les faits, la Commission nomme un rapporteur qui devra lui fournir les éléments d'appréciation suffisants pour émettre un avis en pleine connaissance.

Le Ministre de l'Agriculture, lorsqu'il sera en possession de cet avis, saisira s'il y a lieu le Garde des Sceaux.

Mais, à supposer même que la Commission n'ait pas conclu à l'existence d'un délit, les enquêtes faites auprès des commerçants constitueront des avertissements sérieux pour ceux qui seraient tentés de réaliser des gains excessifs.

Si des poursuites ont lieu « les indications fournies par ladite commission ne constituent qu'un avis, lequel ne s'impose pas au juge « bien que cet organe soit particulièrement qualifié par sa composition et ses compétences

pour constater après enquête si les bénéfices réalisés par des commerçants sur la vente des vins et spiritueux sont conformes ou non à la probité et aux usages du commerce » (28).

La commission joue donc le rôle d'un expert et non celui d'une chambre de discipline « composée non seulement de commerçants, mais encore de producteurs et de fonctionnaires ».

Il ne nous appartient pas de nous prononcer ici sur la valeur d'un tel système de répression puisque nous n'envisageons cette étude que sur le plan juridique. Mais il nous est apparu utile d'en faire un exposé un peu plus détaillé que pour les autres moyens de combattre la spéculation exposés dans les chapitres précédents. En effet c'est de ces dispositions que s'est inspiré le législateur en 1936 et 1937. Certes la circulaire du 20 octobre 1924 avait créé des comités départementaux, mais ce texte ne prévoyait pas de sanctions et les simples remontrances s'avérèrent insuffisantes.

D'autre part comme nous avons pu nous en rendre compte, les conditions du délit sont différentes de celles envisagées par l'art. 419 du Code pénal : il n'est plus question de gain anormal ni d'action sur le marché. Le délit est consommé quand le bénéfice est illégitime. Cependant l'art. 419 reste applicable à ceux qui se livrent à des agissements qui peuvent tomber sous le coup de la loi.

(28) Aix, 26 octobre 1937 (précité).

Toutes ces mesures nous montrent bien quelles étaient les hésitations du législateur lorsqu'il s'agissait de choisir l'arme la plus propice pour mettre un frein à la hausse des prix. D'autre part nous nous apercevons qu'elles étaient prises sans plan d'ensemble, suivant les besoins du moment.

Leur principal inconvénient était d'être, les unes difficilement applicables, comme les articles 419 et 420 du Code pénal ; les autres, comme les décrets relatifs à l'affichage des prix, de n'avoir qu'une portée par trop réduite. Elles s'avéraient donc tout à fait inefficaces contre une hausse générale des prix.

C'est pourquoi en 1933 (29) le gouvernement Daladier avait déposé un projet de loi afin de réprimer une hausse des prix non prévue par les articles 419 et 420 du Code pénal.

Ce projet avait pour but de lutter contre le prix de vente élevé des produits agricoles qui n'avait pas suivi la baisse considérable des cours à la production.

Pour diminuer cet écart que tout le monde s'accordait à trouver excessif, le Ministre de l'Intérieur prescrivait la reconstitution des Comités départementaux dont la création avait été ordonnée par la circulaire du 20 octobre 1924 qui a fait l'objet de notre chapitre premier.

Ces comités présidés par le Préfet, composés des représentant des producteurs, des intermédiaires et des consommateurs, avaient pour but de rechercher les prix normaux de vente au détail des produits dont ils auraient

(29) *J. O.*, 17 octobre 1933, doc. parl. annexe n° 2.408.

eux-mêmes dressé la liste. Ces prix ne devaient pas être uniformes, mais varier suivant chaque localité, afin d'éviter les inconvénients de la taxation qui fait monter le coût de la vie dans les petites villes et les campagnes. Les prix une fois fixés devaient être portés à la connaissance du public par la voie de la presse.

Devant ces organismes, qui joueraient à la fois le rôle « d'un jury d'honneur » et « d'une institution disciplinaire », le Préfet pourrait faire comparaître « les commerçants qui vendent habituellement à un cours supérieur au cours normal ». Si le comité le juge utile il prononcera un avertissement et en cas de récidive il recourra à des mesures coercitives. Mais, arme beaucoup plus dangereuse, le Préfet pouvait fixer, après en avoir délibéré avec le comité un prix-limite qui ne devait pas être dépassé.

Toute infraction aux arrêtés préfectoraux pouvait être sanctionnée des peines prévues aux articles 479 et 480 du Code pénal, c'est-à-dire, d'une amende de 11 à 15 fr. et d'une peine de prison de 5 jours au plus. En cas de récidive dans le délai d'un an, l'affaire serait jugée par le tribunal correctionnel qui pourrait prononcer une peine allant de 6 jours à un mois d'emprisonnement.

En somme, le projet Daladier aurait voulu donner une existence légale aux organismes créés par la circulaire du 20 octobre 1924 et assortir de sanctions leur pouvoir de contrôle. Mais cette initiative n'eut aucune suite et il nous faut arriver au 19 août 1936 pour trouver une loi groupant les idées que nous venons de voir disséminées dans de nombreux textes.

DEUXIÈME PARTIE

La loi du 19 août 1936

GENERALITES

Comme nous avons essayé de le montrer dans le chapitre précédent, le législateur, en vue de réprimer la hausse du coût de la vie, avait élaboré une quantité de textes qui s'avéraient incapables d'y mettre un terme, ce qui ne faisait que confirmer cet adage ancien : *Plurimæ leges, pessima respublica*.

D'autre part le besoin se faisait sentir de préciser les termes de l'article 449 du Code pénal dont nous avons montré plus haut les difficultés d'application.

Des tentatives avaient déjà été faites par plusieurs gouvernements pour faire voter un texte répondant aux circonstances : toutes avaient échoué.

Mais, au lendemain du vote des lois sociales : congés payés, semaine de quarante heures, relèvement du taux des salaires, le gouvernement dut bien songer à freiner la hausse des prix, afin que les avantages obtenus par les classes ouvrières aient une certaine durée, sinon ces lois n'auraient marqué qu'un arrêt très bref « dans la course des revenus après la vie chère, qui a été une des caracté-

ristiques de l'après-guerre » (1). Et, comme l'a fait remarquer M. C. Chautemps lui-même, « si une course venait à s'établir entre la hausse des salaires et la hausse immédiate des prix et si dans cette course c'étaient les prix qui devançaient la hausse des salaires, il n'est pas douteux que vous verriez recommencer — et recommencer à bon droit — les revendications, que l'on s'est efforcé d'apaiser il y a quelques temps » (2).

Peut-être aussi, le gouvernement pensait-il déjà à la dévaluation que devait faire plus tard le Ministre des Finances, M. Vincent Auriol ? Lors de son avènement, le 6 juin, M. Léon Blum avait bien déclaré être formellement opposé à toute opération monétaire (3), mais plus tard, son collaborateur aux finances ne déclarait-il pas que, depuis plusieurs mois, il était en rapport avec la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, en vue de procéder « à un alignement des monnaies » et qu'il s'efforçait lui-même de garder son secret lorsqu'il faisait des appels

(1) MAZHAR. — La dévaluation de la monnaie française de septembre 1936 et les circonstances qui l'ont amenée (*Thèse Paris*, 1937, page 2).

(2) *J. O.* 1936, déb. parl. Sénat, p. 1.345.

(3) Parlant à la Chambre des Députés des problèmes d'ordre financier, M. Blum avait déclaré :

« Mais je veux dire tout de suite que nous n'entendons pas couvrir les dépenses de ce programme par une opération monétaire. Le pays n'a pas à attendre de nous, ni à redouter de nous, que nous couvrions, un beau matin, les murs des affiches blanches de la dévaluation, des affiches d'un coup d'Etat monétaire. »

pathétiques à l'épargne française (4). Il était donc nécessaire de justifier aux yeux des classes ouvrières un tel revirement et prévenir une hausse des prix qui serait venue restreindre leur pouvoir d'achat.

Enfin les Pouvoirs publics ne redoutaient-ils pas qu'en cette période d'évolution sociale, une hausse des prix, qui était déjà perceptible, n'amenât des troubles graves ou, tout au moins, ne fût à l'origine de difficultés redoutables ?

En résumé, jamais, comme au cours de l'année 1936, ne s'étaient mêlés à un tel degré les différents facteurs qui agissent sur la vie économique d'un pays : facteurs politiques, intérieurs et extérieurs, facteurs sociaux, facteurs économiques, financiers et même psychologiques. Les facteurs sociaux n'ont pas eu moins d'importance, on peut même leur attribuer l'action prépondérante au cours de cette année (5).

C'est pour ces raisons que le gouvernement de M. Léon Blum, par les soins de M. Charles Spinasse, Ministre de l'Economie nationale, a déposé sur le bureau de la Chambre, un projet de loi ayant pour objet de réprimer la hausse illicite des prix. C'est pourquoi, ce texte qui apparaissait indispensable, fut discuté un peu précipitamment avant le départ des Chambres en vacances et devint la loi du 19 août 1936 qui a pour but, ainsi que l'a résumé M. Georges Pernot : « D'assurer le contrôle des prix des

(4) MORVAN. — L'échec de l'expérience française de dévaluation compensée (*Thèse Poitiers*, 1937, p. 50).

(5) *Revue d'Economie politique*, mai-juin 1937, avant-propos.

denrées de première nécessité et de réprimer la hausse injustifiée de ces prix » (6).

Le législateur se rendait très bien compte que la hausse des prix était inévitable, son intention était simplement de veiller à ce que les prix ne s'accroissent pas trop rapidement, sous le prétexte des charges nouvelles résultant des lois sociales, et dans des proportions plus considérables que ne le comporterait l'incidence réelle de ces lois.

Mais ce texte, comme nous le verrons par la suite, n'a pas essentiellement un caractère répressif. C'est une « loi de collaboration », comme l'a affirmé à plusieurs reprises M. Camille Chautemps, dont l'objet principal est « d'informer les commerçants qui trop souvent ignorent eux-mêmes les conditions du marché » (7).

Pour arriver à ce résultat on a créé des organismes administratifs qui feront l'objet de notre chapitre premier.

Mais ces dispositions administratives sont assorties de dispositions pénales que nous étudierons dans un chapitre second.

(6) *J. O.* 1936, déb. parl. Sénat, p. 1.338.

(7) *J. O.* 1936, déb. parl. Sénat, p. 1.345.

CHAPITRE PREMIER

LES DISPOSITIONS ADMINISTRATIVES

Les organismes administratifs institués par la loi du 19 août 1936 sont de deux sortes :

- 1) Un organe central : le Comité national de surveillance des prix dont le siège est à Paris.
- 2) Un Comité départemental dans chaque département

Section Première

LE COMITE NATIONAL DE SURVEILLANCE DES PRIX

Paragraphe I. — Composition

Le nombre des membres appelés à en faire partie à été réduit par le Sénat à 20 : il comprend autant de représentants des administrations publiques que de représentants des producteurs, intermédiaires et consommateurs désignés par le Ministre de l'Economie Nationale, sur la proposition de la Commission permanente du Conseil national économique.

Le projet gouvernemental prévoyait 21 membres dont la liste était limitativement énumérée. La Commission de

la législation civile de la Chambre avait ajouté 2 autres membres : un représentant des présidents de Chambres de Commerce et un représentant de l'Assemblée des Présidents de Chambre d'agriculture, ce qui faisait au total 23.

Une seule remarque est à faire en ce qui concerne la composition de cet organisme c'est l'égalité qui est faite entre les représentants de fonctionnaires d'une part et ceux des producteurs, intermédiaires et consommateurs d'autre part.

Paragraphe II. — Le rôle de ce Comité

Le Comité national de surveillance des prix donne son avis en ce qui concerne l'établissement de la liste des denrées, objets et marchandises de première nécessité.

Mais surtout et c'est le rôle le plus important qui lui ait été conservé par le Sénat : il étudie les « prix normaux » de vente en gros. Il est donc devenu uniquement un organe d'information.

A la vérité, le Sénat a considérablement réduit les pouvoirs de ce Comité. En effet, comme l'a très bien exposé, au nom de la commission de législation civile, le rapporteur M. Georges Pernot, le rôle de ce Comité, dans le projet gouvernemental, était triple :

- 1) Information et fixation du prix normal ;
- 2) Surveillance et contrôle de ces prix ;
- 3) Enfin rôle « juridictionnel ».

M. Pernot et Caillier, au nom de la commission du Commerce (8), ont protesté contre cette fixation des prix par un organisme quelconque parce qu'ils voyaient dans ce procédé un moyen de taxer les prix.

Bien entendu, le mot n'était pas en toutes lettres dans le texte voté par la Chambre des Députés, mais c'est bien dans ce sens qu'il fallait interpréter les paroles de M. René Nicod, rapporteur. Ne prévoyait-il pas que toute personne qui aurait vendu des objets, denrées et marchandises visés par la loi, au-dessus du prix normal, aurait vendu à un « prix injustifié et commis le délit de hausse illicite » (9).

M. Pernot, chargé par la commission de législation civile et criminelle de présenter le rapport, a demandé au Sénat de bien vouloir rejeter cette notion pour trois motifs :

Partisan convaincu du régime libéral, il ne veut pas de cette ingérence de l'Etat dans la vie économique, intervention qui nous conduirait petit à petit, à un régime totalitaire et « à la destruction des libertés commerciales ».

Deuxièmement, et c'est peut-être là le plus gros inconvénient de la taxation c'est « la cristallisation de la vie chère, l'alignement à la hausse ». La taxe n'est pas le prix qu'aurait déterminé le jeu de la concurrence. Elle est simplement un maximum qu'il est interdit de dépasser.

Les Pouvoirs publics disposent alors d'un moyen pratique pour savoir si un industriel ou un commerçant est

(8) *J. O.* 1936, déb. parl., Sénat, p. 1.342.

(9) *J. O.* 1936, déb. parl. Chambre, p. 2.455.

répréhensible, puisque au-delà d'un prix déterminé la vente est punissable.

Mais l'établissement d'un tel prix n'est pas sans danger : en effet, afin de ne léser personne, on fixe une prix suffisamment élevé, et le commerçant vend toujours au prix le plus fort qui devient en quelque sorte le prix uniforme. D'autre part la taxe ne pouvant suivre les fluctuations incessantes des cours, finit par ne plus être leur représentation fidèle et exacte, tout au moins aux yeux des lois économiques.

Enfin, dernière raison pour laquelle il faut rejeter cette taxation : c'est que de nombreuses fois déjà le législateur a dû y avoir recours et qu'il l'a toujours abandonnée aussitôt qu'il lui a été possible, parce qu'elle n'a apporté que des déboires.

Le Sénat a refusé également le droit aux Comités de surveillance de dépêcher chez les commerçants des agents pour faire toutes les enquêtes qui « paraîtront nécessaires pour déterminer les prix normaux ». Cette possibilité était une mesure inutilement vexatoire et qui n'avait aucune utilité puisque tout commerçant ou industriel pour justifier de sa bonne foi est obligé de faire état de tous ses documents.

Enfin le Sénat a supprimé ce que M. Pernot appelle « le rôle juridictionnel », c'est-à-dire la possibilité pour le Comité national de donner un avertissement aux commerçants qui auraient vendu des denrées de première nécessité à un prix anormal.

En définitive, la seule fonction qui ait été laissée au Comité national est le rôle consultatif, c'est-à-dire l'étude des prix normaux.

Mais qu'est-ce que le prix normal et comment le déterminer ?

Pour les économistes, le prix normal c'est celui qui résulte du jeu naturel de l'offre et de la demande, tout autre prix n'étant qu'une déviation de la normale. Mais depuis la loi de 1936 il n'en est plus de même : le prix normal est fixé par des organismes administratifs. Essayer, dès lors, de le définir c'est, comme l'a fait remarquer M. Camille Chautemps « s'aventurer sur un terrain mouvant », aller au-devant d'un échec. Nous nous bornerons donc à exposer à l'aide de quels éléments le législateur entendait fixer ce prix normal.

En ce qui concerne les prix de gros, la réponse nous est donnée par l'article 3. Le Comité national tient compte des prix payés aux producteurs, des frais de transport, des frais généraux et du bénéfice légitime des industriels et intermédiaires. Rien qu'à l'énoncé des différents critères d'appréciation nous voyons quelles seront les difficultés du Comité national pour déterminer le prix normal. Le projet n'envisage que le général, alors qu'il faudrait envisager la situation de chacun en particulier. En effet ce sont des éléments qui varient pour chaque commerçant et le problème sur le terrain juridique est proprement insoluble.

La détermination du prix de vente a suscité de nombreuses controverses et plusieurs orateurs, aussi bien à la Chambre des Députés qu'au Sénat, ont demandé qu'il

fût tenu compte du prix de remplacement de la marchandise.

Nous nous permettons d'ouvrir une parenthèse sur cette question du prix de remplacement dont la suppression a suscité les doléances des commerçants. Et d'abord que faut-il entendre par valeur de remplacement ?

Nous emprunterons la définition à M. Léon Blum ; il l'a fait selon une formule excellente : « Dans un régime économique comme celui dans lequel nous vivons, ce qu'il y a de plus grave, c'est que le commerçant ou l'industriel qui établit son prix de vente est obligé de calculer non seulement son prix de revient, qui n'est peut-être accru que dans une faible proportion, mais la valeur de remplacement.

« Cette valeur de remplacement, il ne peut la calculer d'une façon certaine et dans le prix de vente, il incorporera une sorte de prime d'assurance presque impossible à déterminer pour le risque qui va courir, pour l'augmentation du prix qu'il subira lui-même au moment du remplacement » (10).

Ceci permettrait au commerçant de majorer les marchandises qu'il a en magasin lorsqu'il sait par une note de son fournisseur ou qu'il prévoit par suite des cours pratiqués le jour même, qu'il sera obligé de payer plus cher lorsqu'il voudra reconstituer son stock.

Cette question est particulièrement importante pour les petits commerçants qui disposent d'un fonds de roulement

(10) *J. O.* 1937, Déb. parl. Chambre, p. 872.

peu élevé, fonds qui ira en s'amenuisant de plus en plus, à mesure qu'il faudra reconstituer les stocks.

Malgré les nombreux arguments donnés par les orateurs, cette suggestion fut abandonnée à la demande de M. Camille Chautemps, car elle aurait été une source d'entraves à l'application de la loi. Cependant lors du retour, à la Chambre des Députés, du texte adopté par le Sénat et sur une nouvelle interpellation de M. Léon Vaur, M. le Président du Conseil a ajouté qu'il appartiendrait aux commerçants d'invoquer, s'il y avait lieu, la hausse générale de leurs prix de remplacement comme l'un des éléments à apprécier par les comités départementaux (11).

Deuxièmement le Comité national tenait compte, à juste titre, des frais de transport qui, comme l'a dit Colson dans son *Cours d'Economie politique* « exercent une influence considérable sur le bien-être de chaque consommateur ». Mais la difficulté réside dans le fait que cette incidence est infiniment variable : le tarif change suivant la distance, le poids, la vitesse et la nature du produit.

Quant aux frais généraux pris en considération par les comités de surveillance, ils ne seront pas limités aux dépenses nécessitées par la chose vendue, comme c'est le cas en matière de hausse du prix du vin, mais il comprendront encore : la patente, l'impôt sur le chiffre d'affaires et une foule d'éléments divers qui déterminent le prix de la chose au moment où elle est vendue.

Enfin, que faut-il entendre par bénéfice légitime ? Le bénéfice est sans doute le seul critère susceptible de prou-

(11) J. O. 1936, déb. parl. Chambre, p. 2.712.

ver si un prix est normal ou excessif. Mais quand ce bénéfice est-il légitime ou illégitime ? Pour apprécier le gain qui reste au commerçant il faudrait examiner chaque opération en particulier. Ce sera au juge d'apprécier si la différence entre le prix de revient et le prix de vente laisse une marge de bénéfices exagérés et injustifiés.

En définitive, le Comité national donne son avis en ce qui concerne la composition de la liste des denrées, objets et marchandises de première nécessité, étudie leurs prix normaux mais ne les fixe pas.

Section Deuxième

LES COMITES DEPARTEMENTAUX DE SURVEILLANCE DES PRIX

Paragraphe I. — Composition

Un Comité départemental de surveillance des prix est institué dans chaque département. Il est présidé par le Préfet et comprend « au moins » 15 membres. Un certain nombre sont des représentants des fonctionnaires dont la liste est limitativement énumérée :

- Le Directeur des services agricoles ;
- Le Directeur des services vétérinaires ;
- Le Directeur des Contributions directes ;
- Le Directeur des Contributions indirectes ;
- Le Directeur de l'Enregistrement ;
- Le représentant du service de la répression des fraudes.

Les autres membres représentent les producteurs, les intermédiaires et les consommateurs nommés « en nombre égal ». Ceci, à notre avis, ne signifie pas comme c'est

écrit dans quelques périodiques (12), que le nombre des représentants des fonctionnaires, d'une part, est le même que celui des producteurs, intermédiaires et consommateurs, d'autre part, mais que, ces derniers ont le même nombre de représentants les uns que les autres, c'est-à-dire trois pour chaque groupe. Ainsi nous obtenons neuf membres non fonctionnaires, ce qui fait avec les six fonctionnaires le total de quinze qui est le minimum exigé : alors qu'en adoptant l'autre système nous obtenons six non fonctionnaires et six fonctionnaires soit douze membres.

Bien que les représentants des Pouvoirs publics n'aient pas la majorité, ces comités ont un caractère nettement administratif : ils sont présidés par le Préfet, comprennent un certain nombre de représentants des fonctionnaires et les représentants des producteurs, des intermédiaires et des consommateurs sont choisis par le Préfet lui-même.

Paragraphe II. — Attributions

Ces comités départementaux ont à s'occuper des prix de demi-gros et des prix de détail. Tout d'abord l'étude des prix de demi-gros avait été confiée au Comité national, mais à la suite d'un amendement de MM. Toy-Riont, René Caillier et Victor Lourties, la connaissance des prix de demi-gros a été attribuée au Comité départemental. En

(12) En particulier : *Bulletin de la Confédération nationale des commerces et des industries de l'Alimentation*, sept.-oct. 1937, p. 308 et *Revue politique des Idées et des Institutions*, juillet 1937, p. 696.

effet de nombreux industriels ou commerçants de demi-gros ont un rayon d'action qui ne dépasse pas le cadre du département et même de l'arrondissement.

Ces organismes jouent le même rôle que le Comité national : ils étudient le rapport qui doit exister entre le prix d'achat et le prix de vente en demi-gros et au détail des denrées, objets et marchandises » figurant sur la liste dressée par le Ministre de l'Economie nationale. Pour ce, ils ont à leur disposition les mêmes éléments d'appréciation que ceux dont il est fait mention pour les prix de gros, c'est-à-dire, prix d'achat en vigueur dans le département, frais de transport, frais généraux, mais encore ils doivent s'inquiéter du prix normal porté à leur connaissance par le Comité national, et aussi des conditions locales, des qualités mises en vente, du lieu où la vente est effectuée.

Ces divers critères d'évaluation sont suffisamment explicites pour que nous nous bornions à les énumérer. Les comités départementaux ne font qu'appliquer les principes en vigueur lorsqu'il s'agit des prix de détail. En effet les mêmes facteurs interviennent que pour les prix de gros, mais encore les détaillants accroissent l'utilité de la chose en la mettant à la portée du consommateur au lieu et moment voulus.

Les prix tels qu'ils sont fixés dans les barèmes établis par les comités départementaux ne constituent pas un maximum à ne pas dépasser. C'est d'ailleurs ce qu'avait demandé avec éloquence M. Perrot devant le Sénat et c'est dans ce sens que s'est prononcée la jurisprudence. Voici comment s'exprime à ce sujet la Cour d'Appel d'Agen :

« Attendu que le tribunal a considéré à tort que les prix du barème marquaient rigoureusement un maximum et s'imposaient aux commerçants, tout dépassement devant être sanctionné d'une manière obligatoire ; qu'une telle interprétation suppose que le Comité de surveillance aurait un véritable pouvoir de taxation, tandis que sa mission se borne à fixer le cours normal des marchandises ; que ses barèmes périodiques n'ont qu'une valeur indicative et ne constituent que l'un des éléments servant à déterminer le prix de vente qui ne doit pas être dépassé » (13). Les tribunaux judiciaires restent donc entièrement libres de dire si la différence entre le prix d'achat et le prix de vente est justifiée ou non et ils ont à tenir compte « de toutes autres circonstances susceptibles d'influencer les prix ».

Ces comités, de même que le Comité national pour les prix de gros, jouent le même rôle qu'un expert : leur rapport ne lie pas le juge.

Mais les organismes départementaux ont encore, si nous conservons la distinction faite par M. Pernot, deux autres missions à remplir.

Tout d'abord les comités, avec le concours de l'autorité préfectorale, veillent à ce que les prix, tels qu'ils ont été fixés dans les barèmes, ne soient pas dépassés.

Et si un commerçant ou un industriel vend des denrées, objets ou marchandises à un prix non justifié, le Préfet pourra le convoquer devant le Comité départemental qui

(13) Cour d'Appel d'Agen, 21 octobre 1937 (*G. P.* 1937, II, 790).

lui adressera un avertissement.

Cet avertissement pourra s'adresser aussi bien à un commerçant en gros qu'à un demi-grossiste ou à un détaillant. Le projet gouvernemental envisageait bien la comparution des industriels ou commerçants en gros devant le Comité national, mais le Sénat a refusé d'admettre cette solution. Des déplacements parfois prolongés auraient entraîné des frais considérables. D'autre part, le Comité national, s'il lui avait fallu s'occuper de tous les grossistes de France, aurait été obligé de siéger en permanence. M. Pernôt a vu dans cette dernière attribution un pouvoir analogue à celui que possède toute juridiction.

La question à trancher est donc de savoir si l'acte qui caractérise cette fonction est juridictionnel ou administratif, en d'autres termes si le Comité départemental est juge ou administrateur.

Et tout d'abord quel est le critère permettant de reconnaître à un acte le caractère juridictionnel ? Sur cette question les auteurs n'ont pu trouver un terrain d'entente. Le désaccord provient peut-être de ce que les uns (14) s'en tiennent essentiellement au côté matériel de l'acte, les autres (15) uniquement à la forme. Mais il

(14) Spécialement DUGUIT, *Traité de Droit constitutionnel*, t. II, p. 308 et s. — JEZE, *Cours de Droit public*, 1921, p. 48 ; *Principes généraux du Droit administratif*, 2^e édition, p. 32 ; *L'acte juridictionnel et la classification des recours contentieux* (*Revue de Droit public*, 1909, p. 666). — Roger BONNARD, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, p. 19 et 20.

(15) Notamment : CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat* (t. I, p. 752 ; t. II, p. 118). — WALINE, *Manuel élémentaire de Droit administratif* (1^{re} édition, p. 7).

faut bien reconnaître qu'aucun de ces critères ne donne entièrement satisfaction et M. Waline, après avoir montré que « la distinction établie du point de vue formel est la seule conforme à l'état actuel du droit positif français », en vient, au terme d'une étude sur cette question, à se demander si cette notion courante, universellement admise et utilisée n'est pas « une fausse idée claire » (16).

Mais en ce qui concerne l'avertissement, quelle que soit la thèse que nous adoptions, il ne peut être qualifié d'acte juridictionnel.

A supposer, en effet, que l'avertissement comporte, à l'origine, une constatation, puisque l'avertissement est donné en raison d'un prix excessif, cette constatation s'accompagne-t-elle d'une décision, ces deux éléments caractérisant, selon MM. Duguit et Roger Bonnard, l'acte juridictionnel ? Nous pouvons répondre sans crainte d'erreur : non.

Au point de vue de la forme la procédure préalable à l'avertissement n'est pas contradictoire : il n'est pas prévu que le commerçant sera assisté, lors de sa comparution, d'un défenseur ; qu'il pourra prendre connaissance du dossier qui est en possession du Comité. D'autre part l'avertissement n'est pas motivé et n'a pas autorité de chose jugée. L'avertissement n'est donc pas un acte juridictionnel. Est-ce alors un acte administratif, comme le prétend M. Tchernoff (17) ?

(16) WALINE. — Du critère des actes juridictionnels (*Revue de Droit public*, 1933, p. 565).

(17) TCHERNOFF. — Traité de Droit pénal financier (2^e supplément, p. 19).

Pour savoir si un acte a le caractère administratif « il ne faut pas se demander en quoi consiste cet acte, en quelle opération intellectuelle il s'analyse mais de qui il émane » (18).

L'acte administratif — et sur ce point la doctrine et la jurisprudence sont constantes — c'est tout acte émanant d'organes ou d'agents auxquels la loi attribue le caractère administratif (19).

Nous avons vu, précédemment, d'après leur composition, quel était le caractère des comités. D'autre part, les agents qui les composent sont associés d'une manière permanente et normale à l'accomplissement d'une mission considérée comme obligatoire pour l'Etat à un moment donné. L'avertissement est donc un acte administratif.

Mais en outre cet avertissement ne fait que précéder et conditionner la mise en mouvement de l'action publique. Cependant, dans une hypothèse, l'avertissement n'est pas indispensable pour qu'il y ait lieu à sanctions pénales : le vendeur antérieur pourra être puni lorsqu'il est possible de lui attribuer la hausse. Ce cas mis à part, l'avertissement est un élément nécessaire, une condition *sine qua non*, pour qu'il y ait lieu à poursuites judiciaires. C'est donc également une question de procédure. Mais encore l'avertissement est « un moyen certain de faire ressortir l'intention frauduleuse de l'agent du délit ».

M. Tchernoff a prétendu que l'avertissement dans ce cas, « joue un rôle analogue à celui d'une mise en de-

(18) WALINE. — Op. cité, p. 9.

(19) Voir la note de M. BLAEVOET sous Cass. civ., 11 mai 1937 (*D. P.* 1938, I, 106).

meure quand il s'agit de faits prévus et punis par l'article 408 du Code pénal » (20). Ce rapprochement est évidemment très séduisant, mais depuis longtemps la jurisprudence n'exige plus pour la recevabilité de la poursuite qu'elle soit précédée d'une mise en demeure lorsque les faits matériels constatés et l'intention établissent l'existence du délit (21).

Dans la loi du 19 août 1936, au contraire, l'avertissement est un élément nécessaire à la poursuite. Et il y a analogie entre le délit de hausse injustifiée et le déni de justice prévu à l'article 185 du Code pénal. En effet, pour que le déni de justice soit caractérisé, il faut que celui qui refuse soit compétent, qu'il ait été requis et enfin qu'il ait persévéré dans son attitude après l'avertissement (22).

Cette mise en demeure est notifiée verbalement au commerçant lors de sa comparution devant le Comité départemental. Mais, en cas d'un défaut qui est toujours possible, on enverra une lettre recommandée avec accusé de réception. Une copie de cet avertissement est adressée, en même temps au Procureur de la République.

Toutes les dispositions que nous venons d'envisager constituent la partie administrative prévue dans la loi.

(20) TCHERNOFF. — Op. cit., p. 20.

(21) Cass. crim., 21 janvier 1870, *D. P.* 1870, I, 372 ; Cass. crim., 27 avril 1922, *D. P.* 1922, I, 208 ; Cass. crim., 6 déc. 1929, *S.* 1931, I, 154 ; Cass. crim., 4 avril 1935, *G. P.* 1935, II, 94.

(22) GARÇON. — Code pénal annoté.

partie qui justifie l'expression de « loi de collaboration » donnée à ce texte par M. Chautemps.

En conclusion, les comités départementaux, pour reprendre l'exemple donné par MM. Garraud et Laborde-Lacoste, sont les agents chargés de veiller au bon ordre des relations entre commerçants et consommateurs, de même que l'agent posté au carrefour est chargé de régler la circulation. Ces comités ne sont donc pas des espèces de « juridictions disciplinaires ».

Le but de cette loi a été de convaincre plutôt que de contraindre ; cependant le législateur a prévu un certain nombre de mesures pour le cas où un simple avertissement aurait été insuffisant. Et à côté des mesures préventives apparaissent des sanctions pénales qui feront l'objet de notre chapitre second. Ici, comme dans la plupart des cas la police administrative et la police judiciaire sont en étroite collaboration ; les comités départementaux jouent le rôle d'auxiliaires au profit des fonctionnaires de l'ordre judiciaire.

CHAPITRE SECOND

LES DISPOSITIONS PENALES

Dans ce chapitre nous étudierons les mesures prévues par le législateur en vue de réprimer la hausse injustifiée des prix.

Nous examinerons successivement quelles sont les marchandises visées ; les personnes punissables ; les éléments constitutifs du délit ; le caractère juridique de l'infraction et enfin les sanctions qui peuvent être prononcées.

Section Première

LES MARCHANDISES VISEES

Ce sont les marchandises ou objets de première nécessité. A vrai dire la question ne se posait pas de savoir ce qu'il fallait entendre par cette expression, comme le demandait M. Manceau lors de la discussion des articles devant le Sénat puisque la liste de ces marchandises est fixée par le Ministre de l'Economie nationale après avis du Comité de surveillance. Cependant M. Pernot, dans le but de tranquilliser ceux qui montraient quelques in-

quiétudes a bien voulu définir ce qu'il entendait par marchandises de première nécessité. Il l'a fait en ces termes : « Je dirai qu'il s'agit de toute évidence des choses absolument indispensables à la vie d'une personne ou d'une famille » (23). Bien entendu ce caractère varie avec chacun et suivant les besoins du moment, comme le faisait spirituellement remarquer M. Milliès-Lacroix.

Le Ministre de l'Economie nationale, après avoir pris une série d'arrêtés (24), a réussi à établir une liste qui comprend, ainsi que le faisait prévoir la définition donnée par M. le Rapporteur, les marchandises d'usage le plus courant.

Cette liste, plusieurs fois rectifiée, s'établit comme suit :

Produits d'alimentation :

1) Produits transformés : farine, semoules, pâtes alimentaires, tapioca, riz, huiles, sucre, cacao, chocolat, café ; chicorée, sel, conserves, confitures, féculs ;

2) Viandes de boucherie, porc, saindoux, charcuterie, poisson ;

3) Produits laitiers : lait, fromages, beurre, œufs, pommes de terre, légumes secs (haricots, lentilles, pois secs), légumes verts et fruits ;

4) Boissons : vins, bière, cidre.

(23) *J. O.* 1936, déb. parl. Sénat, p. 1.346.

(24) Arrêtés en date du 19 septembre 1936 (*J. O.* du 22 sept., p. 10.009) ; 6 novembre 1936 (*J. O.* du 8 nov. 1936, p. 11.654) ; 14 novembre 1936 (*J. O.* du 14 nov., p. 11.804) ; 26 novembre 1936 (*J. O.* du 26 nov. 1936, p. 12.267) ; 9 avril 1937 (*J. O.* du 15 avril 1937, p. 4.259).

Sources d'énergie.

Charbon, essence, gaz d'éclairage, courant électrique.

Produits fabriqués.

1) Produits vestimentaires : toile et cotonnade, lainage, confection, lingerie, bonneterie, chaussures cuir et caoutchouc, chaussures d'intérieur ;

2) Produits de ménage : literie et ameublement, faïence, porcelaine et verrerie, batteries de cuisine, appareils de chauffage ;

3) Produits d'entretien et d'hygiène : savon, cirage, lessive, cristaux de soude, eau de javel, brillants pour métaux, spécialités pharmaceutiques.

*Matériaux de construction.**Produits pharmaceutiques :*

Produits officinaux et magistraux.

Il n'est pas question dans ces arrêtés du pain, de la farine et de la viande, puisqu'ils ont déjà fait l'objet de textes particuliers et « qu'il n'est pas dérogé aux dispositions en vigueur en ce qui les concerne ».

Mais le vin a été classé parmi les denrées de première nécessité, alors qu'il est cité à l'article 11, parmi les marchandises dont les dispositions en vigueur ne sont pas changées. C'est sans doute la raison pour laquelle certains hôteliers ou restaurateurs inculpés de hausse illicite du prix du vin demandaient à bénéficier de cette procédure

qui leur était plus favorable. Mais les juges n'ont pas donné droit à leur demande et s'en sont tenus à l'application de la loi du 24 décembre 1934 (25).

Section Deuxième

LES PERSONNES PUNISSABLES

Ce sont tous ceux qui font acte de commerce. Le projet gouvernemental ne s'appliquait qu'aux commerçants et industriels. Mais la Commission de législation civile a repris les dispositions présentées par M. Palmade devant la Chambre des Députés le 19 décembre 1924, lors du dépôt d'un projet de loi réprimant la hausse illicite. C'est ce qui explique la différence entre l'article 8 qui ne parle que des commerçants et l'article 9 qui vise tous ceux qui font acte de commerce.

Ainsi pourront être atteints, ceux qui se livrent accidentellement à une ou plusieurs opérations commerciales, ces individus isolés qui sont souvent les plus dangereux, parce qu'il leur est plus facile d'échapper aux poursuites, ces trafiquants d'occasion auxquels la rancune populaire a plus particulièrement réservé l'épithète de mercantis.

Comme le texte le laisse supposer, la loi ne concerne pas les agriculteurs qui vendent les produits de leur propriété, car ils ne font pas acte de commerce.

Mais, grâce à sa portée générale, cette loi sur la hausse injustifiée peut s'appliquer également aux ententes économiques.

(25) Aix, 26 octobre 1937, arrêt précité.

Ces groupements d'entreprises ont pour but « de limiter la concurrence, de réglementer la production et d'influer sur la politique des prix » (26).

Sans doute cette loi ne trouve pas application lorsque les ententes économiques ont uniquement pour but de limiter la concurrence. Mais si ces groupements prennent l'initiative de hausser les prix, il est possible d'avoir recours aux dispositions de la loi du 19 août 1936 pour faire cesser ces pratiques.

Section Troisième

LES ELEMENTS DU DELIT

Nous touchons là au point le plus délicat, celui qui fit l'objet des plus vives discussions. Le critérium entre l'acte licite et l'acte défendu.

Dans le projet gouvernemental il était extrêmement facile de savoir s'il y avait infraction : il suffisait que le prix fixé par les comités ait été dépassé. Nous aurions alors été en présence d'une véritable taxation et le délit aurait été purement matériel, c'est-à-dire que l'élément intentionnel n'aurait pas été nécessaire.

Mais la Commission a institué d'autres critères d'appréciation. Il fallait d'abord tenir compte des prix pratiqués par les commerces similaires. Mais il n'existe pas de magasins absolument identiques, c'est-à-dire qui se livrent à la vente des mêmes marchandises, dont les frais sont exactement les mêmes, dont la clientèle a les mêmes

(26) TCHERNOFF. — Ententes économiques et financières (avant-propos, page 1).

besoins. Nous voyons donc combien il serait difficile de comparer les prix pratiqués par les commerçants et le peu de valeur qu'aurait un semblable argument, car à supposer même que les prix fussent identiques, ceci ne signifierait pas grand' chose, si ce n'est peut-être que les commerçants ont exagérément haussé les prix dans les mêmes proportions.

Un autre élément d'appréciation étaient les prix pratiqués antérieurement par le commerçant lui-même. Il n'était pas dit dans le texte jusqu'à quelle date il fallait remonter : mais il semble bien que la pensée du législateur était de comparer les prix pratiqués au moment de la poursuite avec ceux en vigueur lors du vote des lois sociales qui étaient à l'origine de cette hausse.

Tels étaient les éléments de comparaison dont disposaient les tribunaux ; mais les commerçants pouvaient encore apporter la preuve que cette hausse était justifiée « par une majoration correspondante de leurs prix d'achat, de leurs frais généraux et charges ou par tous autres éléments qu'il appartiendra aux juges d'apprécier ».

Mais il fallait, comme nous l'avons déjà dit, que le commerçant ait déjà fait l'objet d'un avertissement de la part des comités départementaux. Ceci nous montre bien quel était le caractère du délit visé par la loi de 1936.

Section Quatrième

LE CARACTERE JURIDIQUE DE L'INFRACTION

Le délit de hausse injustifiée, comme nous l'avons laissé entendre, est un délit intentionnel et non pas contraventionnel. Nous n'entrerons pas dans le détail de cette question, que nous serons obligé d'envisager avec beaucoup plus d'attention, lorsque nous étudierons le décret du 1^{er} juillet 1937. Les travaux préparatoires, d'ailleurs, sont suffisamment explicites sur ce point pour ne laisser aucun doute. M. Pernot en effet, a déclaré avec force : « Ce que nous ne voulons pas, c'est faire de l'infraction, qui va être la grosse question de ce projet, de l'infraction punie de peines correctionnelles, une sorte de délit contraventionnel comme le prévoit le texte de la Chambre (27). Et dont toute la procédure pourrait se résumer en ces quelques mots : « Prix normal ! Prix dépassé ? immédiatement poursuites ».

Le juge aura donc à sa disposition un large pouvoir d'appréciation. Cette liberté lui sera d'ailleurs nécessaire pour mener à bien cette tâche délicate.

Mais une nouvelle critique aurait pu être formulée : on aurait pu dire que le fait par le juge de déclarer qu'une marchandise a été vendue à un prix dépassant le cours normal, cela constituait une véritable taxation et que les tribunaux commettaient ainsi un excès de pouvoir. Mais cette objection a été écartée par la Cour de Cassation (28)

(27) *J. O.* 1936, déb. parl. Sénat, p. 1.339.

(28) Cass. crim., 16 mai 1918 (*D. P.* 1920, I, 118).

qui déclare : le juge décide dans chaque espèce si le prix pratiqué est excessif ou non, il ne fixe pas un prix limite.

Section Cinquième

LES SANCTIONS PENALES

Le projet gouvernemental prévoyait, dans un article 6, des peines qui allaient de 6 jours à 1 mois d'emprisonnement et une amende qui aurait pu s'élever de 100 à 10.000 francs. La commission sénatoriale a abaissé le taux de l'amende dont le maximum ne pouvait dépasser 5.000 fr. ; ce qui pour beaucoup était déjà excessif. En effet depuis le décret du 16 juillet 1935 les amendes pénales étaient majorées de cent décimes, ce qui équivalait à une amende effective de 55.000 francs.

Mais si dans le délai d'un an le commerçant commettait un délit analogue le tribunal pouvait infliger une peine de 6 mois à un an d'emprisonnement et une amende de 2.000 à 20.000 francs. Le taux de cette amende a été réduit à 1.000 et 10.000 francs.

A titre de peines complémentaires, le tribunal pouvait également ordonner l'affichage intégral ou partiel dans des lieux déterminés, et l'insertion dans certains journaux.

A l'article 12 il est prévu que la loi du 26 mars 1891, plus connue sous le nom de loi Béranger, est applicable aux peines qui peuvent être prononcées en vertu de la présente loi. Cette mention n'était pas indispensable. En effet, d'une jurisprudence bien établie, il résulte que la

mention expresse n'eût été nécessaire que si le législateur avait voulu en exclure l'application (29).

De même l'article 463 du Code pénal est applicable bien qu'il n'en soit pas question dans le texte car « sauf disposition contraire expresse, dans tous les cas où la peine est celle de l'emprisonnement ou de l'amende, si les circonstances paraissent atténuantes, les tribunaux correctionnels sont autorisés, même en cas de récidive à réduire l'emprisonnement même au-dessous de six jours et l'amende même au-dessous de 16 francs » (30). C'est d'ailleurs ce que déclarait M. Pernot dans son rapport le 13 août 1936 (31).

Ces deux dernières dispositions montrent bien, de même que l'ensemble de la procédure envisagée, malgré la gravité des peines qui pouvaient être prononcées, la volonté du législateur de chercher avant tout à produire un effet moral.

(29) Cass. *crim.*, 5 juillet 1907 (*D. P.* 1907, I, 472).

(30) Loi du 29 décembre 1928 (*J. O.* du 2-3 janvier 1929).

(31) *J. O.* 1936, déb. parl. Sénat, p. 1.341.

CONCLUSION

On a voulu voir dans cette loi dont nous achevons ici l'exposé, une mesure analogue à celle qui avait été mise en vigueur par le gouvernement italien, dans le courant de l'année 1935 (32). Nous ne nous livrerons pas ici à une étude de droit comparé. Mais il nous semble inutile de chercher dans les législations étrangères l'origine de ce texte ; il n'est même pas nécessaire de remonter très haut dans le fouillis des textes français pour découvrir où ont été puisés les éléments essentiels de la loi de 1936 ; il suffit de se reporter à quelques années en arrière. Comme nous l'avons montré dans notre première partie, et nous ne pouvons que nous répéter ici brièvement :

Le projet Daladier de 1933 avait émis l'idée des prix normaux :

La circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 20 octobre 1924 avait invité les Préfets à organiser des comités départementaux ;

Le Comité national de surveillance des prix est l'équivalent de la commission consultative créée pour l'assainissement du marché du vin.

(32) *Le Temps* du 7 août 1936.

Le législateur n'a donc pas innové, mais il a simplement groupé une série de mesures antérieurement adoptées par les pouvoirs publics.

En définitive cette loi marque un nouveau pas en avant de l'Etat en ce qui concerne le contrôle des prix, une tentative de fixation des prix permettant de réprimer automatiquement les hausses injustifiées.

Quels en ont été les résultats ? Nous ne ferons pas ici une étude détaillée qui nous entraînerait loin du plan que nous nous sommes tracés. Nous voulons simplement faire le point et examiner s'il était nécessaire de recourir au décret du 1^{er} juillet 1937.

Sans doute la loi de 1936 est la manifestation d'un effort louable. Malheureusement elle n'a pas eu le résultat que le législateur et surtout les consommateurs en attendaient.

Pourquoi ce demi-échec ? Les mesures étaient pourtant nombreuses et variées : elle allaient du simple avertissement à l'amende et à l'emprisonnement. Le législateur avait pensé en effet qu'une étroite collaboration entre toutes les branches de la société était indispensable et que dans les rares cas où cela serait nécessaire, un simple blâme, dont l'effet serait surtout psychologique, suffirait amplement.

Il ne faudrait pas croire cependant que les organismes administratifs se sont bornés à constater les hausses et à les enregistrer. Nous pouvons citer à l'appui de cette affirmation un certain nombre de renseignements dont il a été fait état lors de la discussion du projet du 19 février 1937.

Au cours de ces derniers mois :

52.000 affaires ont été examinées ;

808 avertissements ont été adressés à des commerçants et à des industriels ;

329 cas de récidive ont été soumis aux parquets ;

141 poursuites judiciaires sont en cours ;

19 non-lieux ont été rendus ;

32 condamnations et un acquittement ont été prononcés (33).

Pour Paris, au cours de la première quinzaine de février :

418 commerçants ont été visités ;

1.700 prix ont été contrôlés ;

24 commerçants ont fait l'objet d'observations pour dépassements de minime importance ;

10 commerçants ont reçu un avertissement (34).

Ces renseignements montrent suffisamment que ces organismes ont agi dans la mesure de leurs possibilités.

Cependant, malgré ces nombreux avertissements, malgré ces poursuites, malgré ces multiples inquisitions, l'indice général des prix de gros qui était de 395 au 1^{er} septembre 1936 fut successivement de 407 le 1^{er} octobre, 452 le 1^{er} novembre, 473 le 1^{er} décembre, 499 le 1^{er} janvier 1937, 512 le 1^{er} février, 517 le 1^{er} mars et 527 le 1^{er} avril (35).

(33) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 817.

(34) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 864.

(35) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 817.

L'indice des prix de détail de la statistique générale de la France qui est calculé sur 34 articles était passé de 420 en août 1936 à 567 en janvier 1937 (36).

Mais cette loi a causé quelques déceptions par ses résultats. Les causes auxquelles on peut attribuer cet échec sont nombreuses et variées : la procédure était par trop longue, alors qu'il eût fallu frapper fort et vite : les poursuites pénales ne pouvaient avoir lieu qu'après audition des commerçants et industriels par les comités de surveillance. Il fallait en outre leur adresser un avertissement.

Enfin cette loi avait pour but de réprimer les hausses injustifiées et non celles qui étaient dues à des conséquences économiques et sociales. Et les auteurs de ce texte avaient pensé que la hausse des salaires n'aurait que très peu d'effets sur les prix.

M. le Député A. Philip (37), au cours des débats, avait annoncé « que cette hausse serait d'un ordre de grandeur variant entre 5 et 8 % ; mais que par contre les industries du marché intérieur se trouveraient en présence d'une reconstitution du pouvoir d'achat des masses populaires, qui compenserait largement l'augmentation des prix de revient envisagés ».

Ils ne croyaient pas davantage que la dévaluation de septembre aurait de telles conséquences. Aussi, dès le

(36) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 824.

(37) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 827.

mois de février 1937, de nouveaux projets étaient déposés sur le bureau de la Chambre des Députés. Ce sont ces projets qui marquent un nouveau stade entre la loi de 1936 et le décret du 1^{er} juillet 1937 que nous étudierons sommairement au début de notre troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

Le décret-loi du 1^{er} Juillet 1937

CHAPITRE PREMIER

PROJETS DE LOI AYANT POUR BUT DE COMPLETER LA LOI DU 19 AOUT 1936

En octobre 1936, lors de la dévaluation monétaire, le législateur prenait les dispositions nécessaires pour maintenir autant que possible le pouvoir d'achat du franc. Il craignait en effet qu'une nouvelle poussée des prix ne vienne réduire à néant les avantages qui avaient été accordés aux classes laborieuses. C'est pourquoi la loi monétaire du 1^{er} octobre (1) prévoyait, dans son article 15, que les dispositions de la loi du 19 août 1936 s'appliqueraient à toute hausse basée sur le prétexte de la dévaluation.

Dans un paragraphe deuxième étaient également prévues « des procédures de conciliation et d'arbitrage obligatoires » pour régler les différends nés de cette hausse et qui auraient trait à la rédaction, l'exécution et à la révision des clauses de convention collective.

Il était même stipulé que le gouvernement pourrait faire procéder à la révision des prix des denrées réglementés par des organismes habilités à cet effet.

(1) *J. O.* du 2 octobre 1936, p. 1.452.

Mais toutes ces mesures, comme nous l'avons vu dans la conclusion de notre deuxième partie, s'avérèrent inefficaces contre ce que l'on a appelé « les éléments mécaniques de la hausse » (2). Aussi dès le mois de février 1937 deux projets étaient déposés pour tenter à nouveau d'enrayer « la montée en flèche des prix de toutes choses ».

Le premier (3) avait simplement pour but de modifier la composition du Comité national ; de porter de 20 à 24 le nombre des membres de ce Comité. En effet il apparaissait indispensable que certaines administrations publiques aient à ce comité des représentants, parce qu'elles étaient intéressées à ce que le coût de la vie ne monte pas dans des proportions démesurées. D'autres organisations, composées d'anciens combattants, de producteurs et de consommateurs étaient particulièrement dignes d'intérêt. Mais ce projet n'avait que très peu d'importance puisque les proportions ne devaient pas être changées et que le Comité restait composé d'un nombre égal de fonctionnaires et de non-fonctionnaires.

Mais, le 19 février 1937, un second projet (4) fut déposé par M. Spinasse, alors Ministre de l'Economie nationale. Il avait pour but de compléter la loi du 19 août 1936 sur la hausse injustifiée des prix en vue d'en assurer leur stabilisation.

Ce projet conservait les comités prévus par la loi de 1936.

(2) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 819.

(3) *J. O.* 1937, doc. parl. Sénat, annexe n° 328, p. 213.

(4) *J. O.* 1937, annexe, n° 1.947, p. 233.

Les agissements punissables étaient toujours relatifs aux objets, denrées, marchandises et services de première nécessité.

La même distinction subsistait entre prix de gros d'une part et prix de demi-gros et de détail d'autre part.

Cependant ce texte prévoyait un certain nombre d'innovations :

Cette loi devait avoir une durée d'application de six mois à dater de sa promulgation. Les prix de base étaient ceux pratiqués à la date du 1^{er} janvier 1937. Ce texte était donc une mesure provisoire et qui n'aurait pas manqué de susciter des protestations de la part des commerçants car il est fort probable que du 1^{er} janvier 1937 au 19 février les prix n'avaient pas dû rester stables.

Le gouvernement donnait une définition précise de ce qu'il considérait comme illicite : était punissable toute hausse qui n'était justifiée ni par une augmentation du prix des matières premières ni par un accroissement des charges sociales.

Le projet contenait aussi une partie administrative et une partie pénale.

Les organismes administratifs n'étudiaient plus les prix normaux ; mais le Comité national, à la demande des industriels et des commerçants, pouvait homologuer ces prix. Cette homologation n'était certes que facultative mais elle montrait bien l'intention des pouvoirs publics de procéder, non plus à un contrôle *a posteriori* de tous les prix, mais à une surveillance *a priori* des prix de gros.

Les comités départementaux ne donnaient plus d'avertissements. Ils étudiaient les prix de vente de demi-gros et de détail en tenant compte du prix de gros homologué.

Mais les comités, qu'il s'agisse du Comité national ou bien des comités départementaux, auraient surtout pour principale mission d'envoyer, sans avertissement préalable, les délinquants, qu'ils soient ou non de bonne foi, devant une Cour spéciale lorsqu'il s'agissait des prix de gros ; devant les tribunaux correctionnels, pour les prix de demi-gros et de détail.

Cette Cour spéciale, présidée par un magistrat, comprenait en outre un membre de la Cour des comptes et un membre du Conseil d'Etat. Elle devait se prononcer en unique et dernier ressort, de même que les tribunaux correctionnels pour les prix de détail, et suivre une procédure qui serait fixée non pas par une loi, mais par un décret.

Bien que les Pouvoirs publics aient constaté que les conseils ont souvent plus de valeur que les menaces, le projet gouvernemental contenait des sanctions particulièrement lourdes et vexatoires : le texte prévoyait, outre l'amende et la prison en cas de récidive, l'affichage pendant un délai de quinze jours aux portes du domicile, des magasins, usines ou ateliers

Ce projet présentait donc un intérêt majeur en ce qu'il prévoyait de nouvelles mesures de contrôle des prix, caractérisées essentiellement par le rôle de plus en plus grand accordé aux organismes administratifs.

Après des débats passionnés, le texte gouvernemental fut adopté à la Chambre par 391 voix contre 197 (5). La discussion devant le Sénat devait avoir lieu au cours du mois de juin lorsque de graves événements politiques amenèrent la chute du cabinet.

Mais l'idée essentielle, celle d'un contrôle *a priori* des prix par des comités administratifs ne fut pas abandonnée et il en a été fait application dans la loi du 7 juin 1937 relative à l'affichage et à l'homologation des prix des hôtels, pensions de famille et maisons meublées ainsi qu'à la détermination des hôtels de tourisme (6).

(5) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 1.030.

(6) *J. O.* 1937, doc. parl. Chambre, annexe, n° 2.140, p. 425.

CHAPITRE DEUXIEME

LOI DU 7 JUIN 1937

Elle fut promulguée afin de maintenir stables les prix de l'hôtellerie à la veille de l'exposition, favoriser la venue des touristes et faire disparaître cette légende : « La France pays cher. »

Les mesures envisagées sont : l'affichage et l'homologation.

L'affichage est obligatoire pour tous et doit être fait sur des tableaux de dimensions données, apposés dans des lieux déterminés. L'inobservation de ces prescriptions est sanctionnée d'une amende de 50 à 500 francs et du quadruple en cas de récidive.

L'homologation n'est que facultative ; elle est prononcée par des organismes analogues à ceux que nous avons déjà étudiés.

Au siège de chaque groupement économique (7) est instituée une commission régionale de l'hôtellerie composée de 10 membres dont la moitié sera choisie parmi les « usagers » et l'autre moitié parmi les groupements hôteliers de la région.

Un comité « central » siège au commissariat général du tourisme : il est composé de 6 membres :

1) Un représentant du Commissaire général au tourisme ;

2) Un membre du Conseil d'administration du centre national d'expansion au tourisme ;

3) Un représentant du Crédit national hôtelier, et 3 représentants des grands groupements hôteliers.

La Commission régionale de l'hôtellerie est chargée d'examiner les demandes des propriétaires ou gérants des hôtels, pensions de famille et maisons meublées qui désirent que leur établissement soit admis au bénéfice de l'homologation.

La demande est faite au secrétariat économique régional en y joignant un certain nombre de renseignements : la catégorie de l'établissement, les prix proposés et, s'il y a lieu, le groupement corporatif auquel appartient l'hôtelier.

(7) Ces groupements ont été créés par arrêté ministériel du 5 avril 1919. Les Chambres de Commerce étaient, en effet, autorisées à se grouper autour d'un centre nommément désigné. La France était ainsi partagée en 17 groupements économiques régionaux. Par le décret du 28 septembre 1938 ces groupements sont devenus des régions économiques.

Cette demande est transmise à la Commission régionale de l'hôtellerie, instituée au siège de chaque groupement économique. Elle examine :

a) Si l'établissement répond bien à la qualité d'hôtel de tourisme :

b) Si les prix pratiqués peuvent être homologués.

L'avis de la Commission est transmis par son président au Commissaire général du Tourisme après avis du Comité central.

Les prix, une fois homologués ne peuvent pas être modifiés sans une nouvelle demande identique à la première.

Deux hypothèses peuvent alors se présenter :

1) Si les hôteliers pratiquent des prix supérieurs à ceux qui ont été homologués le Préfet en informe la Commission régionale qui les convoque pour entendre leurs explications. Elle peut, si elle le juge utile, leur donner un avertissement dont copie est envoyée au Procureur de la République et au Commissaire général au Tourisme.

En cas de récidive on applique la loi du 19 août 1936.

Dans cette hypothèse il existe donc un contrôle des prix *a priori* par la demande d'homologation et un contrôle *a posteriori*.

D'autre part il faut deux avertissements avant qu'il soit procédé à des sanctions pénales : l'un est donné par la Commission régionale de l'hôtellerie, l'autre est donné par le Comité départemental institué par la loi de 1936.

2) Si l'on est en présence de personnes qui n'ont pas demandé l'homologation ou qui, bien que l'ayant demandée, ne l'ont pas obtenue, on applique immédiatement les dispositions de la loi du 19 août 1936.

Le Comité départemental étudie les prix pratiqués dans le département et les départements limitrophes et il assure la surveillance des prix.

Si le Comité estime que les prix en vigueur sont trop élevés il prévient le Préfet qui convoque l'intéressé ; s'il ne peut se justifier il est prié d'avoir à baisser ses prix dans un délai de 5 jours. Mais il lui est possible de faire appel de cette décision devant le Comité régional.

La procédure prévue est la même que celle instituée par la loi du 19 août 1936. Cependant le Comité a des pouvoirs plus étendus ; il donne non seulement des avertissements mais il invite les intéressés à baisser leurs prix.

Lorsque la loi de 1936 eut été abrogée purement et simplement par le décret du 1^{er} juillet 1937, alors les hôteliers ou gérants qui, malgré l'avertissement qui leur est donné par la Commission régionale, persévéreront dans leur pratique répréhensible, se verront retirer le bénéfice de l'admission à l'homologation et seront justiciables du décret du 1^{er} juillet (8). Ceux qui n'ont pas la possibilité de faire état de leur admission au bénéfice de l'homologation se verront immédiatement appliquer les dispositions prévues par ce décret. Nous sommes donc en présence d'un régime arbitraire : d'un côté avertissement, de l'autre poursuites immédiates puisque le décret du 1^{er} juillet a supprimé la pratique de l'avertissement.

Ainsi la loi du 7 juin 1937 présentait un nouvel aspect de la réglementation administrative des prix. Il n'était plus question de prix normal, mais de prix homologué.

(8) *J. O.* du 13 juillet 1937, p. 7.123.

Mais ce principe de l'homologation préalable ne fut pas adopté par les pouvoirs publics dans le décret du 1^{er} juillet. Peut-être en eût-il été autrement si le projet de modification de la loi de 1936 était venu devant le Sénat. Mais des circonstances exceptionnelles et le peu d'efficacité de la loi sur la hausse injustifiée, à laquelle il était nécessaire d'apporter, à tout moment, de nouveaux additifs, tel l'arrêté du 10 juin 1937 (9) qui instituait une commission chargée de « contrôler les prix des objets, denrées et marchandises pratiqués par les établissements autorisés à vendre des produits de première nécessité dans l'enceinte de l'exposition internationale de Paris 1937 », incitèrent le gouvernement à prendre, par décret, les mesures que nous allons étudier.

(9) *J. O.* du 12 juin 1937, p. 6.550.

CHAPITRE TROISIEME

LE DECRET-LOI DU 1^{er} JUILLET 1937

Afin d'éviter les conséquences désastreuses de la dévaluation d'octobre 1936, le gouvernement lors du glissement monétaire de juin 1937, prit immédiatement un décret-loi pour maintenir les avantages qui pouvaient résulter de cette nouvelle opération.

Il voulait également mettre fin à ce que M. Léon Blum appelait le « phénomène de la spirale vicieuse, c'est-à-dire de la course ascendante, de la course sans fin entre les salaires et les prix » (10).

Ce décret fut pris en vertu des pleins pouvoirs qui avaient été accordés par la loi du 30 juin 1937 dont le but est d'assurer le redressement financier.

Nous n'aborderons pas ici l'examen des nombreux problèmes que pose le régime des décrets-lois ; ces diverses questions ont déjà fait l'objet d'études approfondies (11). Nous nous bornerons à remarquer que, depuis 1924, sept lois ont conféré au gouvernement des pouvoirs spéciaux

(10) *J. O.* 1937, déb. parl. Chambre, p. 1.459.

(11) Voir en particulier MIGNON : La pratique des décrets-lois et les principes généraux du Droit public (*Thèse Lille*, 1938).

compte non tenu de deux lois douanières ce qui ferait neuf. Et toujours ces pouvoirs étaient accordés en présence des difficultés économiques et financières sans cesse accrues de l'après-guerre.

D'autre part ce « régime des décrets-lois » tend de plus en plus à devenir un système de gouvernement. Et l'on profite de cette période pour prendre des dispositions aussi nombreuses que variées. Mais, à la suite de la loi du 13 avril 1938 accordant au gouvernement Daladier les pleins pouvoirs, la Commission des Finances du Sénat est intervenue pour que les mesures prises à la faveur de ce blanc-seing délivré par le Parlement ne visent que le redressement économique et financier.

Le décret du 1^{er} juillet poursuit le même but que la loi de 1936, que nous avons étudiée dans notre deuxième partie. Mais les moyens employés diffèrent. Et par suite des singularités qu'il présente ce dernier texte a fait l'objet d'une doctrine abondante et de nombreux auteurs se sont attachés à résoudre les problèmes posés par l'introduction dans notre législation d'un texte plus ou moins bien étudié et rédigé hâtivement. Beaucoup de ces problèmes n'ont pas encore trouvé de solution et c'est là une des raisons qui nous ont incité également à faire cette étude.

Nous retrouvons dans ce dernier texte les deux phrases de la loi de 1936 : la phase administrative et la phase pénale.

Nous retrouvons également les mêmes organismes administratifs qui sont, comme l'a dit M. le Doyen Chau-

veau, « la clef de voûte de tout le système édifié pour lutter contre la hausse excessive des prix » (12).

Nous reprendrons donc le même plan que nous avons adopté précédemment.

Mais avant de procéder à cette analyse nous examinons :

- 1) Quel est le but du décret ;
- 2) Son domaine d'application ;
- 3) La question de savoir si le décret prévoit une ou plusieurs infractions.

Section Première

LE BUT DU DECRET

La loi de 1936 avait pour but la répression des hausses considérées comme injustifiées. La portée du décret du 1^{er} juillet 1937 est beaucoup plus générale : la simple lecture du titre : « Décret tendant à prévenir et à réprimer toutes augmentations illégitimes des prix », suffit déjà à le prouver. Mais encore l'alinéa 1^{er} de l'article 1^{er} interdit toute hausse des prix à la date du 28 juin 1937. Il prétendait instituer, selon le mot de M. Denais, un « barrage » devant la montée des prix (13).

Le texte s'inspire en outre de la loi du 20 juin 1937 sur l'homologation du prix des hôtels. En effet, dans les deux

(12) CHAUVÉAU. — De l'augmentation illégitime des prix (*Chronique Semaine juridique*, 1938, p. 50).

(13) *J. O.* 1937, doc. parl. Chambre, annexe n° 2.801, p. 1.074.

cas, nous sommes en présence d'un contrôle *a priori* ; mais alors que dans la loi du 20 juin cette demande d'homologation était la mesure essentielle, dans le décret du 1^{er} juillet nous trouvons d'abord une défense formelle : toute hausse est en principe interdite.

Section Deuxième

DOMAINE D'APPLICATION

Le décret-loi du 1^{er} juillet 1937 a une portée beaucoup plus large que la loi du 19 avril 1936 : il ne s'occupe pas seulement de la hausse des produits de première nécessité, mais il prohibe toute hausse des prix de gros, de demi-gros et de détail des marchandises et denrées ainsi que de tous tarifs appliqués dans les entreprises industrielles et commerciales.

Nous sommes donc en présence d'une mesure de police qui produit une véritable taxation, taxation qui avait été délibérément écartée par le Parlement en 1936, comme le fait remarquer M. Pernot et qui est instaurée par le gouvernement en vertu des pouvoirs exceptionnels que les Chambres lui ont donnés (14).

Mais à cette règle absolue des exceptions sont prévues dans le texte lui-même. Et par la suite, afin d'assouplir un peu cette loi du maximum, on fut obligé d'y apporter une série de dérogations.

(14) PERNOT. — Le décret-loi sur la spéculation illicite (*Revue politique des Idées et des Institutions*, juillet 1937, p. 699).

*Paragraphe I. — Exceptions prévues par le décret
du 1^{er} juillet*

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} prévoit que certaines hausses peuvent être autorisées par les commissions départementales si elles sont justifiées :

- 1) Par les fluctuations des cours des produits importés ;
- 2) Par les charges qui pourraient être imposées par les pouvoirs publics ;
- 3) Si elles sont admises comme légitimes par le Comité central.

Enfin dans un alinéa 4 nous étudierons le régime concernant les produits agricoles et denrées périssables.

*Alinéa 1. — Hausses dues aux fluctuations des cours
des produits importés*

L'expression « fluctuation des cours des produits importés » vise les variations du change et les hausses qu'elles peuvent provoquer sur les produits finis, importés et revendus en état. Le législateur savait très bien que la dépréciation du franc aurait une influence sur les produits qui tirent leur origine de l'étranger.

Il y a lieu, à ce sujet, de distinguer suivant qu'il s'agit de marchandises confiées en consignment ou, au contraire, si nous sommes en présence de produits qui ont déjà été réglés en francs et qui par conséquent sont rentrés dans le patrimoine du vendeur.

S'il s'agit de marchandises en dépôt, qui devaient être payées, au moment de la vente, en devises étrangères, dans ce cas la hausse était autorisée. C'est dans ce sens que s'est prononcé le tribunal correctionnel de la Seine

dans plusieurs affaires analogues et nous retenons parmi les attendus des jugements celui-ci particulièrement significatif : « Que l'on ne saurait, conformément au principe admis le 23 juillet 1937 par le comité départemental, dénier aux commerçants et industriels vendant des produits importés et revendus en l'état, la faculté d'incorporer dans leurs prix les hausses dues aux variations des changes » (15). Cependant cette licéité ne devait pas être prétexte à majorations abusives ni à revalorisation des stocks.

Mais en ce qui concerne les marchandises importées, « dont la valeur avait été payée à la parité de la devise étrangère, antérieurement à la dépréciation du franc », le prix ne devait pas en être augmenté. Le Ministre avait pris soin de préciser, dans une circulaire aux Préfets en date du 3 juillet, que la dévaluation ne devait entraîner d'augmentation que pour les marchandises introduites sur le territoire après le 28 juin 1937 ; autrement dit il n'était pas possible de tenir compte du prix de remplacement

Cette question du réapprovisionnement avait déjà fait l'objet de débats passionnés lors du vote de la loi de 1936. Et, bien que le législateur ne se soit pas prononcé de façon formelle sur ce point, il était possible pour le commerçant de tenir compte dans une certaine mesure, du prix qu'il lui faudrait payer lors de la reconstitution de son stock.

Dans le décret du 1^{er} juillet 1937, par contre, il est interdit de prendre en considération cet élément que tous les

(15) Trib. corr. de la Seine, 31 août 1937 (*D. P.* 1937, II, 97).

commerçants considèrent comme essentiel. En effet, à la suite des dévaluations successives et, il faut bien le dire, des hausses consécutives, les commerçants sont obligés, lors de chaque réapprovisionnement, d'investir de nouveaux capitaux. C'est donc une méconnaissance complète des règles en vigueur dans le commerce, règles permettant de vendre à un prix tel que l'on pourra se procurer un stock analogue à celui qui a été vendu. Autrement que se produira-t-il ? Leur stock se réduira progressivement et il leur arrivera ce qu'il advint à ce cloutier de Nuremberg qui, après la chute du mark, continua à vendre ses clous au prix auquel il les avait achetés avant la débâcle. Mais, quand il voulut se réapprovisionner, les bénéfices ainsi réalisés ne lui permirent pas de se procurer un stock aussi important. Une seconde chute du mark ne le rendit pas plus avisé ; de débâcle en débâcle son stock alla en se résorbant et il arriva à ne plus pouvoir acheter qu'un seul clou auquel il se pendit.

Le tribunal correctionnel de Lyon (16) a eu à se prononcer dans une affaire où, comme le fait judicieusement remarquer un des attendus : « Le litige soumis au tribunal porte uniquement sur le caractère licite ou illicite de la prise en considération dans la fixation du prix de vente d'une marchandise en stock au 28 juin 1937, du prix de remplacement de cette marchandise à l'époque où elle a été vendue ».

Il s'agissait d'un commerçant qui, au cours du premier semestre 1937, donc antérieurement au décret, avait

(16) Trib. corr. de Lyon, 28 février 1938 (*G. P.* 1938, I, 69 ; *D. H.* 1938, p. 255).

acheté divers sacs de maroquinerie à un industriel autrichien au prix de 115 fr. l'unité et il les avait mis en montre à 179 francs. En juillet, son fournisseur lui signala qu'une hausse de 40 % serait appliquée à cet article qui lui serait dorénavant livré au prix de 165 fr. Et il fut établi que, le 11 octobre 1937, il avait vendu 229 fr. un de ces sacs.

Le tribunal, après avoir constaté qu'il était normal de tenir compte du prix de remplacement, a suivi le but du législateur qui était précisément de stabiliser les prix pendant une période de un ou deux mois et par conséquent d'interdire la hausse des marchandises déjà en magasin, car « si la valeur de remplacement des marchandises avait pu légitimement entrer en ligne de compte pour la fixation du prix de vente, le décret du 1^{er} juillet n'aurait eu aucune portée utile immédiate puisqu'il était à prévoir que la dépréciation du 30 juin entraînerait inévitablement dans l'avenir une hausse des produits importés des pays à change défavorable ». De cette interprétation du texte il résulte sans aucun doute, ont conclu les magistrats lyonnais, « une expropriation des détenteurs de stocks de produits importés au bénéfice des consommateurs ». Mais telle « paraît bien avoir été la volonté du législateur ».

Alinéa 2. — Hausses résultant des charges imposées
par les pouvoirs publics

Sous cette expression le législateur a envisagé les hausses résultant de l'augmentation de la taxe à la production et celles qui sont dues au relèvement des tarifs de trans-

port. C'est ainsi qu'une circulaire en date du 23 juillet 1937 a autorisé les grossistes à incorporer dans leur prix de vente une augmentation de 2,17 % qui représentait l'augmentation de la première de ces charges. Mais le Comité n'a pas permis au détaillants de tenir compte de la hausse de 1,84 % (17) bien qu'elle eût été constatée. Il est donc permis aux grossistes de majorer leurs prix dans la mesure où cette élévation est autorisée sans faire aucune demande. Une simple déclaration suffit. Bien entendu il ne leur est pas possible de prélever leur marge habituelle de bénéfices (18). Et les comités départementaux pourront toujours se faire présenter les justifications qu'ils jugeraient utiles à ce sujet (19).

En ce qui concerne la majoration due au relèvement des tarifs de transport, ils peuvent en tenir compte dans l'établissement de leurs prix, à la charge pour eux d'en apporter les justifications, s'il y a lieu.

Alinéa 3. — Hausses résultant des charges considérées
comme légitimes par le Comité national

Les autorisations qu'est susceptible de donner ce Comité ont trait, exclusivement, à des commerces, des industries ou des services dont l'activité s'exerce sur l'ensemble du territoire national.

Il est saisi, d'autre part, uniquement de demandes d'autorisations générales qui lui sont présentées par les syndi-

(17) Circulaire du 23 juillet 1937.

(18) Décision du Ministre des Finances du 4 août 1937.

(19) Décret du 21 juillet (*J. O.* du 22 juillet 1937, p. 8.299).

cats patronaux, les fédérations ou unions de groupements les plus représentatifs des industriels ou des commerçants (20).

L'avis donné par le Comité national est transmis aux comités départementaux qui doivent l'appliquer jusqu'à nouvel ordre.

Les demandes de hausse dont est saisi le Comité résultent de deux causes différentes : soit de charges nouvelles qui présentent un certain caractère de fixité ; soit de la variation du cours des matières premières (21).

En principe donc toute hausse ne peut être faite sans une demande au comité compétent.

Mais une circulaire, en date du 4 août, a autorisé les commerçants (grossistes, demi-grossistes et détaillants) à incorporer dans leurs prix de vente, les hausses qu'ils ont eu à subir de leurs fournisseurs, lorsqu'elles étaient déjà autorisées.

Alinéa 4. — Cas des produits agricoles et des denrées périssables

La vente « des fruits, des légumes, de la viande et des autres produits agricoles ou denrées périssables » faite par un autre que le producteur ne nécessite pas la demande d'une autorisation au comité compétent.

Cependant, si les prix pratiqués paraissent excessifs, le fait peut être signalé au comité départemental et faire l'objet d'une instruction. Le comité ou bien déclarera

(20) Décret du 21 juillet (précité).

(21) Circulaire du 23 juillet.

que la hausse est justifiée ou bien transmettra le dossier au Préfet qui en saisira le Procureur de la République.

Mais il fut nécessaire de fixer la liste de ces produits. Le Comité national confia la tâche à deux de ses membres. Leur travail est devenu l'arrêté du Ministre des Finances du 29 juillet (22).

Cet arrêté dispense de toute autorisation préalable les majorations pratiquées sur :

1° Les produits agricoles sont la liste suit :

I. Animaux vivants, produits et dépouilles d'animaux. — Bestiaux, viandes, charcuterie, conserves de viandes, gibier, volailles, etc. ; suif, oléo-margarine, saindoux. huiles de saindoux, lapins vivants ou morts, peaux brutes, laines, crins, poils, plumes, soies à l'état brut, miel et cire, œufs, laits, crèmes, laits condensés et séchés, fromages, beurre, caséine.

II. — Farineux alimentaires. — Blé, avoine, orge, seigle, maïs, sarrazin, dari, millet, alpiste, riz, malt ; farines, semoules et sous-produits, pommes de terre, manioc et dérivés, légumes secs, marrons et châtaignes.

III. Fruits et graines. — Fruits frais, secs, tapés, conservés ou en farine, graines et fruits oléagineux, graines à ensemercer.

IV. Sucs végétaux. — Résines, gommes, térébenthines, colophanes, poix, pains de résine, brais et autres produits

(22) *J. O.* du 30 juillet 1937, p. 8.598.

résineux indigènes, gommés et laques à l'état brut, résines et autres produits résineux exotiques, essence de térébenthine, caoutchouc en latex, feuille et crêpe.

V. Plantes médicinales, plante à parfums, tannantes et tinctoriales.

VI. Fruits, tiges et filaments à ouvrir. — Lin, chanvre, coton et autres fibres textiles, végétales, osiers, jones, rotins, roseaux, bambous.

VII. Produits et déchets divers. — Betteraves, sucre non raffiné (régime de la Bourse du Commerce), chicorée, houblon, tabac, confitures, légumes frais ou conservés, truffes, et champignons, fourrages, pailles, sons et issues, plantes et graines fourragères, plantes vivantes, fleurs et feuillages.

VIII. Boissons. — Cidres, poirés, hydromels, eaux-de-vie, vins et alcools, vinaigre de vin, moûts de vendanges, jus de fruits.

IX. Denrées coloniales de consommation. — Café en fèves et en pellicules, cacao en fèves, poivre en grains, épices, vanille, thé.

X. Bois communs. — Bois bruts de sciage et bois façonnés sur le parterre des coupes, charbon de bois, charbon de coco, de palmiste, liège brut, copeaux ou planches.

2° Les denrées périssables dont la liste suit :

Triperie cuite ou crue, poissons frais, salés, séchés, conservés, crustacés, huîtres, coquillages, préparations culinaires, pâtisserie fraîche et glace.

Mais si la vente des produits agricoles au lieu d'être faite par un intermédiaire, l'est par le producteur lui-même, cette réglementation ne s'applique pas. En effet, le décret-loi du 1^{er} juillet a soustrait complètement à son empire :

1) La vente des produits agricoles faite directement par le producteur ;

2) Le commerce des produits dont le prix a fait l'objet de décisions approuvées par le Ministre de l'Agriculture. La liste, telle qu'elle résulte de l'article 2 de l'arrêté du 29 juillet comprend les produits suivants : Blé, farine, pain, vin, chicorée, tabac, bois importés de l'étranger, essence de térébenthine, brais et colophanes extraits de la gomme.

Ces exceptions ont été apportées au principe de l'autorisation préalable pour favoriser le commerce des denrées périssables car souvent il n'aurait pas été nécessaire de faire de semblables démarches, dont le résultat n'aurait été connu que trop tard et enfin pour continuer la politique entreprise par les Pouvoirs publics : revaloriser les produits agricoles.

Mais, comme le fait remarquer à juste titre, l'auteur d'un article paru dans le *Bulletin de la Confédération nationale de l'Alimentation* : « Le plus grand nombre, de beaucoup, des objets l'alimentation se trouvait dispensé de toute autorisation préalable » (23).

(23) *Bulletin de la Confédération nationale de l'Alimentation*, 1938, n° 41, p. 309.

Ainsi, de nombreuses exceptions étaient déjà apportées à la règle placée en tête du décret du 1^{er} juillet 1937.

Mais, à la suite des doléances qui se faisaient entendre de toutes parts dans le monde du commerce, de nouvelles dérogations ont été apportées afin de donner plus de souplesse au décret du 1^{er} juillet.

Section Deuxième

DEROGATIONS POSTERIEURES AU DECRET DU 1^{er} JUILLET

Un décret du 25 août (24) a étendu le régime applicable aux denrées périssables, à d'autres catégories de produits dont le Ministre des Finances pourra constituer la liste après avis du Comité national de surveillance des prix.

Ce décret faisait même plus ; non seulement il supprimait la demande d'autorisation, mais encore la déclaration postérieure.

Il était prévu, toutefois, que ce régime semi-libéral pourrait à tout moment être supprimé et la nécessité de l'autorisation rétablie.

Les comités départementaux peuvent cependant être saisis de toute hausse qui leur serait signalée comme présentant un caractère illégitime (25).

A cette dérogation est venue s'en ajouter une beaucoup plus importante. C'est même plus qu'une dérogation, c'est un changement complet de l'esprit primitif du décret.

(24) *J. O.* du 26 août 1937, p. 9.782.

(25) Décret du 26 août, art. 1^{er}, paragr. 3.

Un arrêté du 5 novembre (26), pris en vertu du décret du 25 août, après avoir déclaré que la hausse des prix était en principe dispensée d'autorisation a fixé limitativement la liste des marchandises et services dont la hausse reste soumise à cette formalité. Cet arrêté a d'ailleurs été modifié le 7 février 1938 (27) et la liste des marchandises dont la hausse dépendait d'une demande préalable, à nouveau réduite. Elle s'établit comme suit :

I. Alimentation.

Pâtes alimentaires, chocolat, café torréfié, sel, sucre raffiné, bière.

II. Matériaux de construction.

Plâtre, chaux, ciments, briques, tuiles.

III. Combustibles minéraux.

Charbon, cokes, semi-cokes et agglomérés, combustibles liquides, white-spirit, huiles raffinées, huiles de graissage.

IV. Métallurgie.

Minerais de fer, fonte phosphoreuse et fonte hématite, fonte moulée.

Produits sidérurgiques, demi-produits, laminés, machine, tôles, feuillards ; aciers fins et spéciaux ; tôle galvanisée ; fer blanc ; tubes d'acier soudés ou sans soudure ; ferrailles ; aluminium, métaux non ferreux autres que l'aluminium ; demi-produits.

(26) *J. O.* du 7 novembre 1937, p. 12.337.

(27) *J. O.* du 10 févr. 1938, p. 1.644.

V. Produits chimiques.

Acide sulfurique, acide chlorhydrique, acide azotique, carbonate de soude et dérivés, potasse, benzols, alcool dénaturé, alcool méthylique.

Engrais phosphatés, azotés, potassiques, composés, organiques ; soufre, sulfate de fer ; sulfate de cuivre ; produits anticryptogamiques et insecticides agricoles à base de soufre, d'arsenic, de cuivre, ou de leurs composés.

Produits pharmaceutiques.

Huilerie et savons : huiles, tourteaux et graisses végétales, margarine, savons ordinaires.

VI. Verrerie.

Verrerie à bouteilles, verres à vitres.

VII. Fils, tissus, vêtements, articles confectionnés

Fils et tissus de jute, de coton, de laine ; filature de rayonne ; confection pour hommes, dames et enfants.

VIII. Papier et ses applications.

Papier journal, papiers et cartons en rames ou bobines y compris les papiers d'emballage et papiers sulfurisés.

IX. Cuirs et peaux.

Cuirs et peaux, fabrication de chaussures.

X. Ouvrages en matières diverses.

Moteurs ; machines-outils ; outils, machines et pièces détachées pour l'agriculture ; matériel électro-domestique ; câbles électriques, compteurs électriques ; lampes électriques ; boulons, écrous et rivets ; articles de ménage ; pneumatiques, chambres à air.

XI. Services.

Electricité ; eau ; gaz ; teinture-dégraissage ; blanchisserie ; transports maritimes.

Ainsi la règle de l'autorisation préalable qui était l'essentiel du décret du 1^{er} juillet, a presque complètement disparu. Elle ne subsiste que :

A) Pour les majorations des prix à la production, ainsi que pour celles des prix de gros et de détail des marchandises énumérées dans l'arrêté du 7 février.

B) Pour les augmentations des prix de vente en gros, demi-gros et détail des denrées et marchandises qui en sont normalement dispensées lorsque ces majorations ne résultent pas : 1. Des hausses faites par les producteurs ou les fournisseurs de ces produits ; 2. Des charges imposées par les Pouvoirs publics et précédemment admises par le Comité national.

A la suite des nombreuses modifications apportées au texte primitif, les denrées, marchandises ou services pouvaient être classés en 3 catégories :

1) Les produits agricoles directement vendus par le producteur ou ceux qui ont déjà fait l'objet d'une législation spéciale auxquels le décret de 1937 ne s'applique pas.

2) Les produits autres que ceux de la terre et ceux qui leurs sont assimilés et les marchandises ne figurant pas parmi les exceptions prévues par l'arrêté du 7 février 1938.

Rentrent également dans ce groupe les produits agricoles et denrées périssables vendus par d'autres que le producteur.

Dans ce cas il n'y a pas lieu de demander d'autorisation ni de procéder à une déclaration depuis le décret du 25 août.

Cependant le Comité départemental peut être amené à étudier si les prix pratiqués depuis le 28 juin constituent ou non une hausse.

3) Les marchandises, denrées ou services qui restent soumis à autorisation et dont la liste a été limitativement fixée par l'article 2 du décret du 7 février 1938 et 3 du décret du 5 novembre 1937 (28).

Nous ne sommes donc plus en présence d'une simple modification, mais d'un changement complet. Non seulement cette interdiction de hausse n'a pas été observée ou les événements l'ont dépassée. Mais encore ces demandes d'autorisation que beaucoup d'auteurs considéraient comme l'idée maîtresse du décret sont devenues l'exception pour être finalement supprimées, tout au moins temporairement, par une circulaire aux Préfets en date du 18 juillet 1938.

En effet, les autorisations étaient-elles trop facilement accordées parce que justifiées ? Les facteurs de hausse, résultant de l'application des lois sociales et de la situation économique étaient-ils considérés comme intégrés depuis longtemps ? Toujours est-il que le gouvernement, sans convenir que la tentative avait échoué, est revenu en quelque sorte à l'esprit du décret. Le Comité national,

(28) *J. O.* du 7 novembre 1937, p. 12.337.

en effet, a fait savoir, au mois de juillet, qu'il avait décidé de différer désormais toutes les demandes de majoration de prix « exception faite seulement pour les produits importés et pour les majorations résultant de l'incidence des droits de douane établis récemment sur l'essence et le combustibles liquides » (29).

Ainsi était portée une nouvelle atteinte au principe de la liberté du commerce. Mais ce qui est encore plus grave c'est que le gouvernement a maintenu, autant qu'il l'a pu, cette mesure qui ne devait avoir qu'une durée limitée — deux ou trois mois — sans se réoccuper des répercussions.

Dans cette circulaire, afin de prévenir les protestations qui ne manqueraient pas de se produire, il était prévu « qu'il serait procédé à un étude afin de voir admettre les notions de valeur de remplacement et de moyennes commerciales ».

Maintenant que nous avons montré quel était le but du décret et les modifications qui y avaient été apportées, une question se présente : celle de savoir si le décret du 1^{er} juillet a prévu une ou plusieurs infractions.

(29) Surveillance des prix (*Journal des Finances* du 23 septembre 1938).

Section Troisième

LE DÉCRET PRÉVOIT-IL UNE OU PLUSIEURS INFRACTIONS ?

Sur ce point l'accord est loin d'être parfait. La doctrine et la jurisprudence sont divisées.

Nous exposerons tout d'abord la thèse de M. l'Avocat général Gabolde qui a été généralement adoptée. Puis celle de la Cour d'Appel de Nancy.

Ces deux thèses opposées ont été critiquées par M. Provent pour qui le décret du 1^{er} juillet a surtout un caractère préventif, c'est-à-dire constitue une mesure de police.

M. l'Avocat général Gabolde s'appuyant sur la rédaction disjonctive des paragraphes 2 et 3 de l'article 1^{er} du décret de juillet 1937, nous montre que ce texte a prévu deux délits (30) :

1) Le délit de hausse sans autorisation qui peut consister dans le fait :

soit d'avoir augmenté le prix de vente d'une marchandise, denrée ou service prévus à l'article 2 de l'arrêté du 7 février 1938, sans avoir sollicité et obtenu l'autorisation indispensable ;

soit d'avoir élevé le prix des produits soumis aux mêmes formalités à un taux supérieur à celui qui avait été autorisé.

(30) GABOLDE. — Le décret-loi du 1^{er} juillet tendant à prévenir et à réprimer toute augmentation illégitime des prix (*Les lois nouvelles*, 1937, I, 275).

Dans ce cas le tribunal « se bornera à constater qu'il a sciemment omis de solliciter et qu'il n'a pas, en conséquence, obtenu d'autorisation de pratiquer une hausse quelconque de ses prix de vente par rapport à ceux du 28 juin 1837. Nous sommes alors en présence d'un délit contraventionnel » (36).

2) Le délit de hausse illégitime lorsqu'une autorisation n'est pas nécessaire, soit parce qu'il s'agit de produits agricoles et denrées périssables vendus par d'autres que le producteur, soit de marchandises ou services non soumis à autorisation. Dans ce cas les commerçants et industriels pourront toujours faire l'objet de poursuites si le Comité départemental considère que la hausse est illicite.

L'infraction comporte alors un élément matériel : la hausse, et un élément intentionnel. Nous sommes donc en présence d'un délit correctionnel.

Cette thèse émise par M. Gabolde à la suite de la distinction faite par la Cour d'Appel de Paris a été reprise par la jurisprudence avec cette différence, qui est d'ailleurs essentielle, que les deux infractions sont considérées comme des délits intentionnels (32). C'est pourquoi, devant la difficulté qu'il y avait à prouver le caractère intentionnel du délit, beaucoup de poursuites se sont terminées par la relaxe pure et simple de l'accusé.

(31) Nous appellerons délit contraventionnel l'infraction frappée de peines correctionnelles et dont la loi organise la répression sans paraître exiger la preuve du dol ou de la faute.

(32) Voir en particulier Trib. corr. de Bar-le-Duc, 13 avril 1938 (*D. H.* 1938, p. 335).

La doctrine elle-même paraît favorable à cette dualité d'infractions. M. le Professeur Donnedieu de Vabres (33), bien qu'il n'ait pas exposé clairement son avis sur ce point, semble bien admettre l'existence de deux délits distincts, de même que M. Tchernoff (34).

Sur quoi se fonde cette dualité d'infractions ? Le décret prévoit-il plusieurs incriminations ? Pour qu'une action ou une inaction constitue une infraction que faut-il ? « Il faut qu'elle ait été défendue ou ordonnée par une loi pénale » dit M. René Garraud. Et plus loin « seules les actions expressément menacées d'une peine par la loi peuvent être punies » (35).

Quelle est l'action réprimée par le décret du 1^{er} juillet 1937 ? Il ressort de l'analyse du texte que seule la hausse des prix fixés au 28 juin 1937 est punissable ; les dispositions prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 1^{er} ne constituent que des causes d'exemption bénéficiant à ceux qui peuvent les invoquer ; elles justifient l'action et suppriment le caractère illicite de celle-ci.

Ainsi, et nous ne ferons que reprendre l'argumentation de M. Provent (36) : « Rien ne permet d'analyser ce texte en le scindant en deux parties prévoyant des infractions

(33) *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1938, p. 82.

(34) Note sous arrêt Paris 22 octobre 1937 (*D. P.* 1937, II, 97).

(35) R. GARRAUD. — *Traité théorique et pratique de Droit pénal français* (3^e édition, T. I, p. 292).

(36) PROVENT. — Quelques singularités du décret-loi du 1^{er} juillet 1937 sur la hausse illégitime des prix (*Revue de sc. crim.* 1938, p. 246).

distinctes, ou alors il n'y a aucune raison pour se borner à deux délits ; on peut en imaginer au moins trois :

1) Majoration prohibée ;

2) Majoration sans autorisation préalable (ou, depuis l'arrêté du 5 novembre 1937, sans déclaration préalable des prix de produits dont la hausse serait en soi légitime (art. 1^{er}, par. 2) :

3) Majoration du prix de produits agricoles ou denrées périssables dont la hausse n'a pas été reconnue justifiée par le comité départemental. »

Mais la jurisprudence pour justifier cette distinction a trouvé un nouvel argument dans la double mission confiée au Comité départemental par l'article 4 du décret du 1^{er} juillet modifié par celui du 25 août 1937 : 1) accorder l'autorisation de majoration du prix des marchandises pour lesquelles cette autorisation est nécessaire ; 2) examiner, pour les produits non soumis à cette autorisation, les justifications invoquées en faveur de la hausse.

Nous verrons plus loin quelle est la valeur de ces attributions. Mais cette nouvelle argumentation n'a pas plus de poids que celle fondée sur la rédaction disjonctive de l'article 1^{er}. Ce que l'on n'a pas vu c'est le caractère « particulièrement impératif » du décret et la volonté des Pouvoirs publics de stabiliser les prix au 28 juin 1937.

D'autre part si la hausse sans autorisation avait constitué un délit distinct, une simple circulaire, prise en raison des circonstances, n'aurait pu, comme ce fut le cas en juillet 1938, supprimer cette demande d'autorisation, il aurait fallu un texte spécial.

La Cour d'Appel de Nancy (37), n'a pas admis cette dualité d'infractions. Elle a réformé des jugements où avait été adoptée la thèse que nous venons d'exposer. S'appuyant sur l'article 8 du décret du 1^{er} juillet qui ne sanctionne que la hausse injustifiée et l'assortit de peines dont le taux varie suivant qu'il s'agit des prix de gros, de demi-gros et de détail, elle a conclu à l'existence d'un seul délit : le délit de hausse injustifiée.

A cet argument, les partisans du système bipartite ne manqueront pas de répondre « qu'il est inexact de prétendre que l'article 8 ne sanctionne qu'une hausse reconnue illégitime, c'est-à-dire exagérée, par le Comité départemental ; que les termes « hausse injustifiée » embrassent la hausse injustifiée parce que non autorisée, comme la hausse dispensée d'autorisation, mais illégitime parce que excessive » (38).

De ce même article 8, du pluriel qui y est employé, des pénalités mentionnées, on pourrait peut-être tirer une nouvelle preuve en faveur de la thèse bipartite. Cependant ce seront de bien faibles arguments ; le pluriel aussi bien que le singulier sont parfois employés l'un pour l'autre. Il serait peut-être plus logique de déplorer l'imprécision de décrets-lois, la plupart du temps pris trop rapidement.

En ce qui concerne la pluralité de pénalités, il serait facile de citer de nombreux exemples à l'appui de cette façon de faire.

(37) *Revue de science criminelle*, 1938, p. 265 et s.

(38) Tribunal corr. de Bar-le-Duc (précité).

Aussi, pour reprendre l'opinion de M. Provent « partisans et adversaires de cette théorie ont perdu de vue que ce que le décret prohibe, c'est la hausse, en elle-même, des prix par rapport à ceux du 28 juin 1937, et que les autorisations générales ou spéciales, les déclarations ou les justifications de hausse ne sont, par leur existence, que des causes d'exemption de peine, des faits justificatifs, et non, par leur absence, les éléments constitutifs d'autant de délits distincts » (39).

C'est à cette opinion que semble s'être rangée la Cour de Cassation dans un arrêt du 28 octobre 1938 (40) bien qu'elle ne se soit prononcée sur cette question que par préterition. En effet, la Chambre criminelle a cassé un arrêt de la Cour d'Appel de Paris, en date du 22 octobre 1937, qui avait relaxé un prévenu coupable d'avoir majoré sans autorisation le prix d'une marchandise. Quoique la Cour de Cassation ait fait une exception pour les produits agricoles et denrées périssables, dont la hausse ne constituera une infraction que si elle n'est pas justifiée, c'est-à-dire si le prévenu n'apporte pas la preuve que cette majoration est licite, de l'analyse de cet arrêt on ne peut conclure que la Cour ait adopté la thèse de M. Gabolde. Elle a très bien montré que « le décret du 1^{er} juillet n'a pas eu seulement pour objet de réprimer les hausses de prix que ne justifiaient pas les circonstances économiques, mais aussi de les prévenir ».

(39) PROVENT. — Op. cité, p. 270.

(40) Cass. crim. 28 octobre 1938 (*G. P.* 1938, II, 698 ; *D. H.* 1938, p. 578).

CHAPITRE QUATRIEME

LES ORGANISMES ADMINISTRATIFS

Ce sont les mêmes que ceux de la loi du 19 août 1936. Nous retrouvons un comité national à Paris et dans chaque département un collège qui porte le nom de « commission », au lieu de comité.

Nous reprendrons le même plan que celui précédemment adopté : nous examinerons donc le rôle et la composition de chacun de ces organismes. Nous verrons que le principe est resté le même, cependant quelques innovations sont à signaler.

Section Première

LE COMITE NATIONAL

Paragr. I. — Composition

Le ministère de l'Economie nationale ayant été supprimé, la présidence a été confiée tout d'abord au Ministre des Finances. Mais ce dernier a transmis ses pouvoirs au Ministre du Commerce (41).

(41) Décret du 24 septembre 1937 (*J. O.* du 25, p. 10.899).

Le nombre des membres de ce comité, primitivement fixé à 20 a été porté à 24, par le décret du 25 août 1937, afin de faire siéger au comité des délégués de groupement particulièrement représentatifs, comme ceux des anciens combattants et des artisans.

Il comprend donc : 1) 12 représentants des administrations publiques qui sont :

Un représentant du Président du Conseil ;

Un représentant du Ministre des Finances ;

Deux représentants du Ministre de l'Intérieur ;

Un représentant du Ministre des Travaux publics ;

Un représentant du Ministre du Commerce ;

Un représentant du Ministre de l'Agriculture ;

Un représentant du Ministre des Colonies ;

Un représentant du Ministre du Travail ;

Un représentant du sous-secrétariat d'Etat aux Travaux publics ;

Un représentant du sous-secrétariat d'Etat à la Marine marchande ;

Le Directeur de la Statistique générale de la documentation ou son délégué.

2) 12 représentants des intérêts des producteurs, des intermédiaires et des consommateurs nommés par le Ministre sur la proposition de la Commission permanente du Conseil national économique, qui sont :

Deux représentants des agriculteurs ;

Deux représentants des industriels ;

Deux représentants des commerçants ;

Deux représentants des travailleurs ;

Deux représentants des anciens combattants.

Ce comité n'est qu'une reproduction de celui qui avait été institué par la loi du 19 août 1936, mais il n'en est pas de même en ce qui concerne ses attributions.

Paragraphe II. — Attributions

Le Comité national dans la loi de 1936 avait pour mission d'étudier les prix normaux de vente en gros. Mais dans le décret de 1937, l'article 6 lui avait, tout d'abord, donné comme rôle :

1) D'examiner toutes incidences et notamment celles des prix des produits importés sur les cours normaux de vente à l'intérieur :

2) De communiquer le résultat de ces études aux commissions départementales.

Ses attributions ont été petit à petit considérablement augmentées :

Depuis le décret du 21 juillet il peut en outre :

3) Accorder les autorisations prévues à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du décret du 1^{er} juillet 1937, mais seulement, si la demande en est faite par des syndicats nationaux, des fédérations ou unions de groupements les plus représentatifs et lorsque la production ou la distribution des marchandises, denrées ou services intéresse l'ensemble du territoire national.

Le décret du 25 août est venu à nouveau étendre ses pouvoirs et l'investir d'une mission particulièrement vaste. Il doit en outre.

4) Donner son avis lorsqu'il s'agit d'accroître le nombre des marchandises assimilables aux produits agricoles et denrées périssables dont la majoration est licite.

5) Suivre les mouvements des denrées, marchandises et services, ainsi que l'état de l'approvisionnement du marché.

6) Saisir de ses observations les ministres compétents.

Enfin 7) lorsqu'il résultera des conclusions du Comité départemental qu'il y a lieu à poursuites, si les prix des marchandises intéressent l'ensemble du territoire, la Commission départementale devra prendre l'avis du Comité national de surveillance. Cette consultation, outre qu'elle constitue une condition essentielle de la recevabilité de la plainte, doit viser le cas du prévenu et faire l'objet d'une note particulière : les simples instructions données par le Président du Comité national au Président d'une commission départementale sont insuffisantes. Enfin cette consultation doit être prise avant que le parquet ne soit saisi, « une approbation de cette décision, donnée après coup par le Président du Comité national ne saurait suppléer à l'avis que le Comité départemental est tenu de prendre avant le dépôt de ses conclusions » (42).

Ainsi le Comité national possède les attributions qu'avait prévues le projet gouvernemental de 1936 et contre lesquelles s'était élevé M. Pernot. Il est chargé d'examiner « l'ampleur des fluctuations inévitables et de les limiter aux stricts effets du changement de valeur de la matière

(42) Trib. corr. de Bar-le-Duc (précité).

première ou à ceux qui pourraient résulter de l'application des décisions gouvernementales » (43), et d'en communiquer le résultats aux organismes départementaux.

A côté de ce rôle d'information ces comités furent amenés à prendre un certain nombre « de décisions motivées afin d'éviter des interprétations par trop particulières de la part des commissions départementales » (44). Nous ne citerons que pour mémoire, les circulaires du 23 juillet 1937 et du 18 juillet 1938 dont nous avons déjà parlé précédemment.

Paragraphe III. — Les organismes secondaires

A côté du Comité national, afin de le suppléer et de donner toute garantie aux intéressés, deux organismes secondaires ont été créés :

Un comité de contrôle des prix et une commission d'examen.

Ce comité de contrôle institué au ministère des Finances, composé uniquement de représentants des services publics, a pour but d'assurer l'application des décisions et des directives prises par le Comité central.

La commission d'examen créée, elle aussi postérieurement au comité national, par un arrêté du 6 juillet 1937 (45), ne comprend aucun représentant des producteurs, des intermédiaires et des consommateurs.

(43) Discours de M. Max Hymans lors de la première réunion du Comité national (*Le Temps* du 11 juillet 1937).

(44) DOUBLET. — Op. cité, p. 79.

(45) *J. O.* du 7 juillet, p. 7.668.

Son rôle est de venir en aide au Comité national, « de procéder à l'étude des questions qui lui seront envoyées par le Comité central et de préparer les réunions de ce Comité ».

Section seconde

LA COMMISSION DÉPARTEMENTALE

Paragraphe I. — Composition

La Commission départementale est présidée par le Préfet, comme l'était le comité, sous l'empire de la loi du 19 août 1936. Elle comprend également des représentants des producteurs, des intermédiaires et des consommateurs, mais surtout des représentants des administrations.

La liste des membres en faisant partie a été fixée ainsi :

Le Directeur des services agricoles ;

Le Directeur des services vétérinaires ;

Le Directeur des contributions indirectes ;

Le représentant du service de la répression des fraudes ;

Un ingénieur des mines, ou à défaut, un autre fonctionnaire public désigné par le Préfet ;

Un ingénieur des ponts et chaussées désigné par le Préfet ;

Un représentant de l'industrie et un représentant du commerce, désigné par la Chambre de commerce du département ;

Un délégué de la Chambre d'agriculture ;

Un représentant des consommateurs et un représentant des anciens combattants, choisis par le Préfet parmi les membres des associations ou des syndicats les plus notables du département.

Désormais en face des 6 représentants des administrations publiques, il n'y aura plus que 5 non-fonctionnaires. Aussi, M. Pernot a-t-il pu écrire : « Il est donc permis d'affirmer, sans crainte d'être taxé d'exagération, que désormais, les décisions des commissions départementales dépendront entièrement de l'administration » (46).

Paragraphe II. — Attributions

Nous avons vu précédemment quel était le rôle important confié au Comité départemental par la loi du 19 août 1936. Mais le décret du 1^{er} juillet a encore accru la tâche confiée à ces organismes :

1) La Commission départementale instruit les demandes d'autorisation qui lui sont adressées par les industriels ou les commerçants. S'il s'agit d'une denrée intéressant l'ensemble du territoire, il est nécessaire de demander l'avis du Comité national. Cette consultation est indispensable comme elle l'est pour mettre en mouvement l'action publique.

Les demandes sont faites sous pli recommandé. La réponse doit être portée à la connaissance de l'intéressé dans les 15 jours.

(46) PERNOT. — Op. cité, p. 697.

2) Ce comité examine les justifications invoquées en faveur de la hausse pour les marchandises ou services non soumis à autorisation préalable.

Pour faciliter la tâche de la Commission les commerçants et industriels devaient présenter à l'appui de leurs déclarations un certain nombre d'éléments :

A. Le prix de base c'est-à-dire le prix pratiqué le 28 juin 1937.

B. Les hausses régulièrement autorisées pour lesquelles une demande préalable a été reconnue légitime.

C. La majoration résultant de l'augmentation de la taxe à la production.

D. Enfin l'augmentation provenant du relèvement des tarifs de transport.

Mais devant les difficultés que présentait l'application d'un tel système, le Comité national adoptait, le 27 août 1937, un autre mode de facture beaucoup plus simple. Désormais les commerçants et industriels n'avaient à mentionner que le tarif à la date du 28 juin 1937 et le prix au jour de la vente, de manière à permettre au Comité « d'apprécier si les majorations auxquelles les intéressés désireront procéder après la date du 28 juin 1937 sont ou non justifiées » (47).

Cependant le premier système de facture restait toujours en vigueur et il était loisible d'y recourir.

(47) Circulaire du 3 juillet 1937.

Telles sont les deux fonctions essentielles de la Commission départementale. M. Tchernoff (48) a vu dans la première tâche une mission administrative : dans la deuxième une attribution juridictionnelle « puisqu'elle examine les justifications en faveur de la hausse » (49) autrement dit dans la deuxième hypothèse le Comité départemental participe d'une véritable juridiction, « sans cependant constituer une instance proprement dite ».

Pourquoi cette différence d'interprétation ? Nous avons vu dans notre deuxième partie quelle était la nature juridique de l'acte émanant de semblables organismes. Il n'y a aucune raison qui permette une telle distinction. Dans les deux cas le rôle de ces comités est essentiellement administratif.

3) La Commission départementale se tient en rapport étroit avec le Comité national et doit veiller à ce que les prix pratiqués par les industriels et les commerçants ne dépassent pas les marges de hausses prévues.

4) Enfin le Comité départemental étudie les procès-verbaux d'infraction qui lui sont transmis par le Préfet, mais nous verrons plus tard dans quelle mesure l'autorité judiciaire est liée par l'avis qui lui a été transmis par la Commission.

Ainsi ces organismes allaient être en présence d'une tâche écrasante, d'autant plus ardue que pour la plupart des membres qui composaient ces assemblées, les ques-

(48) TCHERNOFF. — Traité de Droit pénal financier (2^e supplém., p. 37.

(49) TCHERNOFF. — Note (*D. P.* 1937, II, 97).

tions à traiter étaient inconnues. D'autre part, de par leur fonctions respectives ils ne pouvaient siéger continuellement. C'est pourquoi l'article 3 *in fine* créait des sous-comités, qui ont pris le nom de comités techniques restreints.

Paragraphe III. — Les comités techniques restreints

Ils seront composés d'au moins trois personnalités compétentes désignées par le Préfet qui les choisira, en fait, presque toujours, parmi ses collaborateurs immédiats.

Ces comités chargés de contrôler les diverses branches de la production auront la même tâche que celle attribuée aux commissions départementales : ils instruiront les demandes de hausse, ils examineront si celles qui sont faites sont justifiées, mais aussi, et là nous abordons leur mission particulière : ils donneront des avis au Comité national et recueilleront les informations qui lui sont utiles (50) afin de lui permettre de remplir ses fonctions de régulateur des prix du marché national et d'observation économique.

Conclusion

Nous pouvons nous rendre compte, après cet exposé, du rôle prépondérant qui est désormais attribué à ces comités.

(50) Circulaire du 3 juillet 1937.

Certes, il ne leur était plus possible de donner les avertissements, qui étaient, comme l'a si bien dit M. Georges Pernot (51), « l'originalité bienfaisante » de la loi de 1936. Mais, en revanche, ils ne méritaient plus qu'on les considérât comme « des organismes curieux de documentation, auxquels des enquêteurs habiles présentaient des rapports fouillés et subtils, mais qu'on aurait dû rattacher au sous-secrétariat de la Recherche scientifique plutôt qu'au ministère de l'Economie nationale » (52).

Le décret instituant une procédure administrative, pouvait normalement prévoir des sanctions administratives, telles que retrait de patente, etc... Il a préféré donner compétence aux tribunaux judiciaires (53). Nous examinerons donc dans un cinquième chapitre quelles sont les dispositions pénales qui ont été prévues.

(51) PERNOT. — Op. cité, p. 703.

(52) Philippe SCHWOB. — L'Europe nouvelle, 10 juillet 1937.

(53) Réquisitoire de M. l'Avocat général Walet (*Gazette du Palais quotidienne* du 9 octobre 1937).

CHAPITRE CINQUIÈME

LES DISPOSITIONS PENALES

Les mesures de prévention que nous venons d'étudier, sont assorties de sanctions comportant de nombreuses dérogations aux règles habituelles. Elles sont de deux sortes : les unes ont trait à la procédure à suivre, les autres aux pénalités à appliquer.

Section Première

PROCEDURE

Elle est à la fois administrative et judiciaire.

La constatation des infractions est faite :

- 1) Par les officiers de police judiciaire :
- 2) Par les agents du service de la répression des fraudes :
- 3) Par les agents des contributions indirectes.

Mais ces agents n'ont aucun pouvoir d'enquête ni de recherches, contrairement à l'article 8 du Code d'instruction criminelle qui est ainsi conçu : « La police judiciaire.

recherche les crimes, les délits et les contraventions, en rassemble les preuves et en livre les auteurs aux tribunaux chargés de les punir. »

Ces agents, d'après le texte du décret, pouvaient agir de leur propre initiative. Mais, depuis la circulaire du 3 juillet 1937, le Préfet peut, après enquête éventuelle, déléguer une des personnes qualifiées pour constater les infractions. Ceci, afin d'éviter les difficultés qui ne manqueraient pas de surgir « si on laissait les officiers de police judiciaire et les fonctionnaires des Contributions indirectes prendre l'initiative des enquêtes. Cependant, en raison de leur pratique professionnelle, les agents du service de la répression des fraudes pourront agir soit à la demande du Préfet, soit de leur propre initiative. » Mais le plus souvent les constatations seront diligentées par le Préfet.

Ces procès-verbaux, une fois rédigés, au lieu d'être transmis au ministère public, sont adressés au Préfet. Cette procédure ne constitue pas, à proprement parler, une anomalie (54). Elle est une copie de celle instituée en matière de hausse du prix du vin. Nous avons vu, en effet, que la constatation des infractions est confiée aux agents du service de la répression des fraudes : leur rapport est adressé au ministère de l'agriculture qui le communiquera à la commission consultative des prix. Le décret du 1^{er} juillet a prévu également que le Préfet, une fois en possession des procès-verbaux, les transmettrait.

(54) Voir les nombreuses exceptions à la règle citées par M. PROVENT : op. cité, p. 255.

dans les trois jours, au Comité départemental de surveillance des prix.

Le Comité, pour étudier l'affaire qui lui est soumise, s'entoure de tous les éléments qui lui sont nécessaires. Il peut demander l'avis du Comité restreint. Il doit, s'il s'agit de denrées, marchandises ou services intéressant l'ensemble du territoire, demander l'avis du Comité national. Nous sommes alors en présence d'une formalité substantielle, liée à une notion d'ordre public.

Il entendra également les explications des intéressés concernant les prix qu'il pratique, les frais de transport, les frais généraux et les qualités mises en vente. Et il rendra alors un avis motivé.

La question se pose de savoir si le tribunal correctionnel a le droit de se prononcer sur la régularité de la procédure suivie devant le Comité départemental, par exemple au cas où l'intéressé n'aurait pas été convoqué ou l'avis non motivé.

Il est bien spécifié à l'alinéa 3 de l'article 4 du décret du 1^{er} juillet 1937 que le Comité départemental devra entendre les explications des intéressés, mais cette obligation n'est assortie d'aucune sanction.

La jurisprudence n'a pas jugé cette comparution de l'intéressé, devant le Comité départemental, indispensable pour deux raisons :

1) Elle a assimilé le Comité à un expert et a conclu que l'audition de l'accusé n'était pas nécessaire (55). Il

(55) Cour d'Appel de Paris, 22 oct. 1937, arrêt Vovard (*G. P.* 1937, II, 550).

suffit, par exemple que le président du syndicat, dont fait partie le prévenu, ait été entendu (56).

2) Elle a tenu compte de ce que cette obligation n'était assortie d'aucune sanction.

En ce qui concerne le défaut de motifs, il y a lieu de noter que la Cour de Paris, dans un arrêt Boulot et Langlois (57), a ordonné un supplément d'information afin d'obtenir un avis motivé du Comité départemental, ce Comité s'étant borné à donner un avis pur et simple non motivé, lequel paraissait tendre à mettre l'autorité judiciaire devant un fait accompli.

Le tribunal correctionnel de Wassy dans un jugement du 15 juin 1938 (58) a suivi la jurisprudence de la Cour de Paris « car il eut été désirable et logique que ces simples allégations fussent étayées de considérations pratiques... »

En sens inverse, la Cour d'Appel de Nancy (59) a jugé que l'avis du Comité, fût-il dépourvu de motifs, n'est pas de nature à entraîner la nullité de la procédure. Elle s'est contentée de motifs sommaires qui la mettent « en mesure d'apprécier le bien-fondé de la poursuite »... « qu'il a été ainsi satisfait à la loi et qu'il n'y a pas lieu de renvoyer le dossier devant le Comité départemental pour faire compléter l'avis » De même, le tribunal correctionnel de Wassy, bien qu'il ait considéré la motivation de l'avis

(56) Trib. corr. de Toul, 10 mars 1938 (*G. P.* 1938, I, 891).

(57) Cour d'Appel de Paris (précité).

(58) Trib. corr. de Wassy, 15 juin 1938 (*G. P.* 1938, II, 551).

(59) Cour d'Appel de Nancy, 24 mars 1938 (*Revue de sc. crim.* 1938, p. 269).

comme indispensable, n'a pas jugé utile de recourir à plus ample informé. M. Provent approuve la décision de la Cour d'Appel de Nancy, parce que « l'inobservation des formalités qui précèdent ou accompagnent, devant le Comité départemental, l'avis de poursuites, ne fait pas grief à l'inculpé, puisque le Comité ne rend pas une véritable décision d'ordre juridictionnel » (60). Mais cependant il y aurait lieu de noter que le législateur de 1938 a insisté particulièrement sur la nécessité des motifs qui sont seuls « susceptibles de permettre une constatation précise soit de la réalité, soit de l'importance de la hausse incriminée » (61), et que ce sont des conclusions du Comité départemental que résultent les poursuites. Et il semble que l'avis motivé du Comité départemental doit présenter les mêmes caractéristiques que le rapport de l'expert (62 : il sera rédigé en langage ordinaire, il sera complet et il devra être motivé.

S'il y a lieu à poursuites, cet avis motivé fait retour au Préfet qui le transmet, dans un délai de 48 heures, au Procureur de la République.

Le parquet n'est donc saisi que par la transmission du dossier faite par le Préfet et l'avis motivé du Comité départemental.

Quelle valeur faut-il donner à cette transmission faite par le Préfet ?

(60) PROVENT. — Op. cité, p. 272.

(61) Trib. corr. de Wassy (précité).

(62) GARRAUD. — Traité théorique et pratique d'instruction criminelle (t. I, p. 630).

M. le Doyen Chauveau envisage, dans son étude, le cas où le préfet, pour une raison quelconque, ne transmettrait pas le dossier au Procureur. Le Comité départemental ou la partie lésée aurait alors la possibilité de signaler ce manquement à l'autorité administrative supérieure de l'auteur de cette négligence. La victime aurait même le droit de saisir directement le tribunal en se constituant partie civile.

Mais, si au lieu de ne pas saisir du tout le Procureur, le Préfet ne le saisit qu'en partie de la décision du Comité, le Procureur doit-il se borner à transmettre au tribunal les seules incriminations mentionnées dans la lettre du Préfet ? C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour d'Appel de Paris dans un arrêt Vovard (63). Le tribunal correctionnel de Meaux avait tenu compte des constatations faites par le Comité sur le prix de certaines marchandises, en l'espèce des œufs, du camembert et du beurre. Mais la Cour s'est considérée saisie uniquement des faits mentionnés dans les lettres du Préfet, c'est-à-dire de la majoration du prix du beurre, et a conclu : « C'est donc à tort que les premiers juges ont retenu contre Vovard les faits de hausses injustifiées sur les camemberts et sur les œufs et qu'il échet de réformer leur décision sur ce point ». M. le Doyen Chauveau s'est rangé du côté de la jurisprudence ; il justifie son argumentation par ce fait que le Procureur puisqu'il ne peut agir d'office n'a pas le pouvoir de saisir le tribunal au-delà des incriminations contenues dans la lettre du Préfet. Mais,

(63) Cour d'Appel de Paris, 22 oct. 1937 (*G. P.* 1937, II, 550).

comme le fait remarquer, à juste titre, M. Gabolde, « cette jurisprudence tend à reconnaître au Préfet un pouvoir d'appréciation sur les conclusions du Comité, qui ne paraît guère conforme à l'esprit de la loi car il semble bien que la saisine soit donnée au tribunal, non pas par le Préfet, mais par l'avis motivé du Comité dont il n'est que l'agent de transmission de ses décisions ». En effet, mise à part, la possibilité pour le Préfet de confier à l'une des personnes visées à l'article 2 le soin de constater l'infraction, le Préfet est avant tout et uniquement un agent de transmission.

Lorsque le Procureur a le dossier en mains, il doit saisir le tribunal par voie de citation directe. Il n'est donc pas possible de recourir à la procédure de flagrant délit, ni de confier l'affaire au Juge d'instruction.

Cette procédure a été adoptée pour donner une solution rapide au litige ; enfin parce qu'il est inutile de procéder à une instruction qui a déjà été faite par le Comité départemental dont l'avis est la condition même des poursuites.

Ainsi le Procureur, au lieu de saisir le Juge d'instruction, transmet directement au tribunal. Est-ce à dire que le procureur est devenu, comme le Préfet, un agent de transmission ? Non, et MM. Gabolde et Chauveau lui reconnaissent le droit de recueillir les explications de l'intéressé. Mais il n'est plus obligé « de vérifier si les faits qui lui sont dénoncés, contiennent les éléments d'une in-

fraction à la loi pénale » (64). Cette tâche est dévolue au Comité départemental.

La procédure normalement suivie est donc la citation directe. Cependant, dans quelques hypothèses, une information sera indispensable : Par exemple, si le Parquet retenait comme connexe à l'infraction au décret-loi du 1^{er} juillet 1937, le délit de l'article 419 du Code pénal, alors il y aurait avantage, pour une bonne administration de la justice, à opérer la jonction des procédures, bien qu'elle soit facultative (65).

De même si l'inculpé était un mineur de 18 ans, il y aurait lieu de procéder à une instruction, car, par dérogation à l'article 182 du Code d'instruction criminelle, le tribunal correctionnel, lorsqu'il s'agit de délit emportant peine d'emprisonnement, et c'est précisément le cas ici, ne peut, en aucun cas, être saisi par voie de citation directe : il ne peut l'être que par renvoi du juge d'instruction ou de la chambre des mises en accusation.

Le tribunal, un fois saisi, devra statuer à sa plus prochaine audience. Mais devra-t-il prendre en considération l'avis du Comité départemental et se borner à être une juridiction d'entérinement ou, au contraire, conserve-t-il un libre pouvoir d'appréciation ?

Nous avons vu que les attributions de ces comités avaient été considérablement augmentées depuis le dé-

(64) J. A. Roux. — Cours de Droit criminel français (2^e édit., t. II, p. 185).

(65) J. A. Roux, op. cité, t. II, p. 134.

cret du 1^{er} juillet. Ils ne sont plus, comme sous l'empire de la loi du 19 août 1936, de simples organes consultatifs et leur avis motivé tient lieu d'expertise.

M. Gabolde n'admet la liberté d'appréciation du tribunal que dans l'hypothèse de délit illégitime. Par contre, la simple constatation du défaut d'autorisation, faite par le Comité départemental, devrait entraîner un automatisme de la sanction. Nous avons vu ce qu'il fallait penser de cette distinction.

Pour les autres auteurs et pour toute la jurisprudence l'avis du Comité départemental n'a que la valeur d'une expertise. Le décret sur ce point est, d'ailleurs, suffisamment précis, l'article 7 nous dit : « L'avis motivé de la Commission départementale de surveillance des prix tiendra lieu d'expertise. » Les juges conservent donc leur entier pouvoir d'appréciation, mais si, en principe, ils sont libres de ne pas s'en tenir aux conclusions de l'expertise obligatoire du Comité, en fait ils les suivent presque toujours et dans de nombreux jugements nous trouvons un attendu semblable à celui-ci que nous empruntons à une décision du tribunal correctionnel de Lyon. « Que si l'art. 7 *in fine* qui énonce que l'avis du Comité de surveillance des prix tiendra lieu d'expertise et laisse aussi tout pouvoir d'appréciation aux tribunaux pour déterminer l'existence ou la non-existence de la hausse illicite, la volonté du législateur paraît bien être cependant qu'il soit tenu le plus grand compte de l'opinion du Comité départemental » (66). Rien n'est donc changé aux règles

(66) Trib. corr. de Lyon, 28 février 1938 (précité).

habituelles concernant la valeur de l'expertise et « si, au point de vue du droit l'avis de l'expert ne juge pas le procès, en fait, c'est presque toujours, l'avis de l'expert qui dicte le jugement » (67).

Si le tribunal ne s'estime pas suffisamment éclairé pour statuer en connaissance de cause, il lui sera impossible de recourir à une expertise pour remplacer l'avis motivé du Comité départemental qui est obligatoire. Mais il pourra ordonner un supplément d'information (68).

Le supplément d'information n'est pas une instruction : c'est une enquête qui peut être ordonnée par une juridiction d'instruction ou de jugement et effectuée par un de ses membres toutes les fois que cette juridiction connaît d'une affaire déjà instruite par voie officielle ou officieuse lorsque l'instruction a été insuffisante pour éclairer complètement les juges.

Cette mesure est diligentée par un magistrat du siège et le magistrat à qui est confiée cette tâche sera choisi parmi les membres de la juridiction ordonnant l'information supplémentaire.

Le juge commissaire a les mêmes pouvoirs qu'un juge d'instruction, cependant dans le délit du 1^{er} juillet 1937, la jurisprudence lui a fixé une tâche bien délimitée. Il devra « recueillir les éléments nécessaires qui permettront au Tribunal d'exercer son pouvoir d'appréciation » (69).

(67) R. GARRAUD. — Traité théorique et pratique d'instruction criminelle (t. I, p. 632).

(68) Charles ROYER. — Le supplément d'information devant les juridictions répressives (*Thèse Toulouse*, 1936).

(69) Trib. corr. de Toul, 10 mars 1938 (précité).

Ainsi la Cour de Paris, dans l'arrêt Boulot et Langlois a ordonné un supplément d'information afin d'obtenir un avis motivé. De même le tribunal correctionnel de Toul a ordonné la même mesure afin de « rechercher si Lemoine a indûment majoré à la date du 15 décembre 1937 les prix des charbons vendus par lui et dans l'affirmative rechercher l'intention coupable ».

L'appel, pas plus que le pourvoi en cassation, ne sont soumis à des règles particulières. Il est toutefois prévu que la Cour devra statuer d'urgence.

Section Seconde

LES SANCTIONS

Paragraphe I. — Les pénalités applicables

Le législateur a prévu pour assurer la répression de ce délit tout un ensemble de pénalités. Les juges pourront condamner, soit à une peine de prison qui peut aller de 1 à 6 mois, soit à une amende dont le taux varie suivant qu'il s'agit de prix de gros, d'une part, et de prix de demi-gros et de détail, d'autre part. L'amende prévue est de 500 à 10.000 francs dans le premier cas et de 50 à 500 dans le deuxième.

L'auteur du décret a-t-il voulu revenir à la vieille conception qui n'attribuait le bénéfice du sursis qu'aux peines d'emprisonnement, ou, vu la portée générale du texte, a-t-il considéré les amendes encourues moins comme des

peines que comme des réparations civiles, toujours est-il que, par une disposition expresse, il a écarté le bénéfice du sursis pour l'amende seulement.

D'autre part, la récidive envisagée est une récidive spéciale, puisque le second terme est une condamnation pour le même délit et une récidive temporaire : en effet pour qu'il y ait récidive il faut que les deux délits constitutifs soient intervenus dans le délai d'un an.

Si, pendant l'année qui suit la prononciation de la peine, le condamné commet un délit analogue, les peines pourront être portées au double et il ne pourra bénéficier des circonstances atténuantes prévues à l'article 463 du Code pénal.

Il n'est pas question de l'application de l'article 58 du Code pénal et il semble, devant le silence du texte, et, contrairement à l'opinion de M. le Doyen Chauveau, qu'il y aurait lieu d'en tenir compte, puisque les articles 57 et 58 « s'appliquent à toutes les matières spéciales, à moins que ces matières ne renferment des dispositions particulières sur ce sujet » (70). Cependant, cette question ne présente pas un grand intérêt pratique car la peine d'emprisonnement ne sera, en fait, que rarement prononcée.

A côté de ces peines principales le décret reprend un certain nombre de peines complémentaires que prévoyait déjà la loi du 19 août 1936. Elles ont pour but, comme toutes les peines humiliantes de notre ancien droit, de

(70) FAUSTIN et HELIE. — Pratique criminelle des cours et tribunaux (t. II, n° 162).

frapper l'imagination et de combattre les mauvais exemples. Ces mesures de publicité, auxquelles on semble avoir de plus en plus recours, sont : l'insertion dans certains journaux désignés par la juridiction et l'affichage dans des lieux déterminés : aux portes du domicile, du magasin ou des ateliers du condamné.

Le montant des frais qu'entraînera cette publicité sera à la charge du condamné.

La suppression, la dissimulation ou la lacération des affiches — et sur ce point il y a lieu de noter l'innovation imitée de la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes — opérée par le condamné, à son instigation ou par son ordre pourra donner lieu à l'application d'une peine d'emprisonnement de 6 à 15 jours. Une nouvelle publicité serait alors effectuée et les faits portés à la connaissance du tribunal qui avait prononcé la peine.

Si la lacération d'affiches était effectuée par des tiers, nous retomberions dans le droit commun de la loi du 19 juillet 1881.

Ainsi les peines prévues sont très nombreuses, leurs limites extrêmement vastes et le juge aura à sa disposition les moyens de frapper les coupables comme il le convient.

Paragraphe II. — Les personnes punissables

Ce ne sont plus seulement, comme dans la loi de 1936, ceux qui font acte de commerce mais « tous ceux qui, soit personnellement, soit à titre quelconque, comme chargés de la direction ou de l'administration de toute entre-

prise, établissement, société ou association, auront contrevenu aux dispositions du présent décret ». La portée de ce texte est donc générale : l'intention du législateur est d'atteindre aussi bien le petit commerçant et le petit industriel que le grossiste. Mais encore seront passibles des pénalités prévues, ceux qui « à un titre quelconque » seront à la tête d'une société, d'une association. Ainsi encourront les pénalités non seulement les gérants, les hommes de paille qui ne font souvent qu'obéir aux ordres qui leurs sont donnés, mais les auteurs de ces directives : le président du Conseil d'administration, le Directeur de la société, etc.

Il est à supposer, vu la rédaction extrêmement large de l'alinéa 4 de l'article 8, que, parmi les personnes visées, on peut classer les ententes économiques. Mais pratiquement la poursuite sera très difficile, car ces organismes sont généralement occultes (71).

Si l'infraction au décret-loi du 1^{er} juillet 1937 était commise par plusieurs individus qui se sont concertés, ceux qui n'auront joué qu'un rôle secondaire et accessoire seront punis comme les auteurs principaux, puisque « la loi n'en dispose autrement » (72). Ce qui ne signifie pas que la peine prononcée contre le complice sera la même que celle infligée à l'auteur principal, mais que la peine légale sera commune à tous deux ; ils seront poursuivis

(71) TCHERNOFF. — Traité de Droit pénal, p. 39 (précité)

(72) Article 59 du Code pénal.

et punis en vertu du même texte, puisqu'ils ont commis la même infraction (73).

Enfin et ceci ne constitue qu'une reconnaissance par le législateur de la jurisprudence en vigueur concernant les mesures de sûreté, la société répond solidairement de l'amende et des frais.

Bien entendu il n'est pas possible de recourir à la contrainte par corps qui ne peut pas être exercée contre les personnes civilement responsables (74).

Paragraphe III. — Nature juridique de l'infraction

La question posée est la suivante : L'infraction prévue par le décret du 1^{er} juillet est-elle un délit correctionnel et doit-elle, pour être réalisée, comporter la réunion d'un élément matériel et d'un élément intentionnel ou bien sommes-nous en présence « d'un délit essentiellement matériel » exigeant la simple majoration des prix pour entraîner automatiquement l'application de la peine ?

Sur ce sujet nous trouvons de nombreux éléments doctrinaux et jurisprudentiels.

La plupart des auteurs, compte tenu de la distinction faite par M. Gabolde et que nous avons précédemment exposée, sont unanimes pour reconnaître à cette infraction le caractère de délit correctionnel.

(73) DONNEDIEU DE VABRES. — Traité élémentaire de Droit criminel, 1938, p. 265.

(74) DONNEDIEU DE VABRES. — Op. cité, p. 842 ; Cass. crim., 1^{er} août 1931 (S. 1933, I, 77).

Seul, M. Provent, auquel nous ferons de nombreux emprunts, prend une position nettement opposée.

La jurisprudence de son côté, a eu maintes fois à se prononcer. Pour les tribunaux et Cours d'Appel, la question ne fait aucun doute : nous sommes en présence d'un **délit intentionnel**. Seuls les arguments employés varient. Deux thèses s'affrontent qui ne sont, d'ailleurs, pas très éloignées l'une de l'autre : la thèse soutenue par la Cour d'Appel de Paris qui a été généralement adoptée, et celle de la Cour d'Appel de Nancy.

Dans une série d'arrêts rendus le 22 octobre 1937 (75), la Cour d'Appel de Paris a confirmé les jugements du tribunal correctionnel de la Seine. Elle s'est refusée à admettre la thèse du Procureur qui avait interjeté appel et pour qui le seul fait de vendre à des prix supérieurs à ceux pratiqués le 28 juin 1937 devait entraîner l'application des peines prévues à l'article 8. Elle n'a d'ailleurs fait que suivre M. l'avocat général Walet dans ses conclusions.

Les arguments invoqués sont les suivants :

1) L'infraction prévue par le décret du 1^{er} juillet est assortie de peines qui sont des peines correctionnelles et, conformément à l'article 1^{er} du Code pénal, toute infraction frappée de peines correctionnelles est un délit sauf dérogation expresse de la loi.

2) Le titre même du décret, la procédure destinée à la constatation et à l'examen des procès-verbaux, enfin la

(75) *D. P.* 1937, II, 97 ; *G. P.* 1937, II, 548.

tâche confiée aux comités de recueillir les justifications des intéressés montrent bien que le but de la loi n'est pas de frapper automatiquement ceux qui contreviendraient aux dispositions contenues dans le texte.

3) La recherche par le Comité départemental du caractère légitime ou illégitime de la hausse serait tout à fait inutile si l'élément matériel suffisait à caractériser le délit.

La Cour d'Appel de Nancy (76), comme nous l'avons vu précédemment, a conclu à l'existence d'un seul délit : le délit de hausse injustifiée qui est intentionnel. Cette opinion s'appuie sur un seul argument. Le fait de majorer les prix n'est pas en lui-même punissable. « S'il en était autrement, l'avis du Comité départemental qui doit précéder toute poursuite serait inutile et il suffirait que la majoration soit dûment constatée pour être obligatoirement sanctionnée ». Ainsi la Cour d'Appel de Nancy reprend le troisième argument invoqué par la Cour d'Appel de Paris.

Quelle est la valeur de cette argumentation ?

Il n'est pas étonnant que l'on ait tenu compte de la gravité des peines pour apprécier la nature du délit. Le critère est essentiellement pratique. Il faut reconnaître d'ailleurs que le taux élevé des pénalités encourues était une raison de plus d'adopter cette classification vu l'imprécision du texte à cet égard. Cette opinion pouvait en-

(76) Voir en particulier arrêt du 9 déc. 1937 (*Rev. de sc. crim.* 1938, p. 265).

core être confirmée par de nombreuses dérogations aux règles générales, touchant la solidarité, la complicité et la récidive.

Mais cependant, ces motifs sont-ils suffisants pour adopter sans restriction cette thèse ? D'autre part, faut-il, avec M. J.-A. Roux attribuer à l'article 1^{er} du Code pénal le caractère de règle générale (77) ? Nous ne le pensons pas. Cet auteur reconnaît d'ailleurs que ce principe, quelle que soit son étendue, n'est pas absolu. Il se rallie donc à l'opinion générale de la doctrine, qui est depuis longtemps fixée. Nous nous bornerons à citer sur ce point M. R. Garraud. « Il ne faut pas chercher, dans l'article 1^{er} du Code pénal ce que le législateur n'a pas voulu y mettre, c'est-à-dire un classement scientifique des infractions » (78). « En règle générale, sans doute, les crimes et les délits sont des infractions intentionnelles, les contraventions des infractions non intentionnelles. Mais parfois le législateur frappe d'une peine correctionnelle, quelquefois même d'une peine criminelle, la violation de certaines prescriptions de police dont la gravité intrinsèque est telle qu'une peine minime paraîtrait insuffisante. » « Ces infractions qui par leur nature sont des contraventions, et, par la peine légale qui les frappe, des délits ou des crimes, ressortissent certainement des tribunaux correctionnels ou des cours d'assises » (79).

(77) J. A. ROUX. — Op. cité, 2^e édit., t. I, p. 267.

(78) R. GARRAUD. — Traité de Droit pénal français (3^e éd., t. I, p. 267).

(79) R. GARRAUD. — Traité du Droit pénal (t. I, p. 235).

« La nature de la peine n'indique donc pas d'une manière absolue, la nature du fait punissable, au point de vue délictuel ou contraventionnel. » (80).

La Cour de Paris a commis l'erreur qui consiste à vouloir établir une correspondance entre la classification fondée sur la gravité des peines et la division qui tient compte de l'élément intentionnel.

Le deuxième argument prend en considération l'intitulé du décret et la procédure envisagée. En conclure que l'intention est un élément indispensable c'est négliger la première partie de la tâche envisagée et peut-être la plus importante : le rôle préventif. Nous avons suffisamment montré, par ailleurs, le caractère impératif du décret et le rôle des justifications, pour ne pas y revenir.

Enfin dire que l'intention est nécessaire parce que le Comité joue le rôle d'expert obligatoire c'est attribuer à cet organisme une tâche qu'il n'a certainement pas. C'est dans ce sens que se prononce l'auteur d'une note sous un jugement du tribunal correctionnel de Toul (81) ordonnant un supplément d'information parce que le Comité avait négligé de se prononcer sur le deuxième élément. M. l'avocat général Walet, dans son réquisitoire, conteste, lui aussi, que le Comité ait le droit de se prononcer sur le caractère illégitime de la hausse.

Il peut paraître bizarre, en effet, de confier à un organisme composé de spécialistes des questions économiques, la recherche d'un élément psychologique.

(80) R. GARRAUD. — Traité du Droit pénal (t. I, p. 236).

(81) Trib. corr. de Toul, 10 mars 1938 (précité).

Mais en quoi consiste l'élément intentionnel pris en considération par la jurisprudence ? L'intention coupable « résulte de la recherche d'un bénéfice illégitime », dit la Cour d'Appel de Paris ; « d'un bénéfice qui n'est pas justifié » répond la Cour d'Appel de Nancy. Comme on peut s'en rendre il n'existe pas un accord complet sur les expressions employées et ces mots sont pris fréquemment l'un pour l'autre bien qu'ils n'aient pas le même sens ; on parle même quelquefois de bénéfice abusif.

A l'aide de quels éléments arrivera-t-on à déterminer si le bénéfice est licite ou non ?

Tout d'abord, la marge bénéficiaire prise en considération, ce n'est plus l'écart entre prix d'achat et de vente, mais entre les prix pratiqués à la date du 28 juin et ceux qui font l'objet des poursuites. C'est dans ce sens que s'est prononcée la Cour d'Appel de Paris, contrairement à l'opinion du parquet de la Seine qui, donnant à la modification apportée par le décret du 25 août (82) à celui du 1^{er} juillet un sens large, avait poursuivi des bouchers et des charcutiers coupables d'avoir élevé leurs prix par rapport aux barèmes de 1935 (83).

D'autre part, tiendra-t-on compte des prix pratiqués par l'inculpé lui-même ou de ceux que pratiquaient généralement, à cette époque, les autres commerçants ?

(82) Le décret du 25 août prévoyait, en effet, que les comités départementaux pourraient être saisis de toute hausse qui leur serait signalée comme présentant un caractère illégitime.

(83) Cour d'Appel de Paris, 10 mars 1938 (*G. P.*, 1938, I, 691).

De l'ensemble des décisions rendues il semble bien que le souci dominant de la jurisprudence a été d'apprécier le plus possible les circonstances particulières. Ce qui n'est pas conforme à l'esprit du décret. Peu importe, en effet, que le négociant ait pratiqué une hausse sur ses prix au 28 juin 1937, supérieure à la marge bénéficiaire prévue par les mercuriales, puisque ses prix actuels sont encore en dessous de ceux qui sont autorisés (84).

Des jugements et arrêts rendus il semble bien que les juges ont vu dans le décret du 1^{er} juillet 1937 un moyen non de réprimer les variations de prix que pouvaient justifier des initiatives personnelles, mais mettre une limite aux augmentations de prix susceptibles d'entraîner un dépassement des taux maxima. Ainsi n'est pas coupable le détaillant qui réalise un bénéfice de 0 fr. 30 par litre de lait, alors que la marge bénéficiaire attribuée généralement aux détaillants est de 0 fr. 25, par suite de la ristourne de 5 centimes consentie par son fournisseur (85). Dans l'intérieur des prix la liberté n'est pas interdite « attendu que, si les Pouvoirs publics sont intervenus pour que la marge bénéficiaire ne dépasse pas, en principe, 25 centimes par litre, c'est pour que le lait ne soit pas vendu plus de 2 francs ».

Une évolution semble donc s'être produite dans la jurisprudence qui punit non pas les prix supérieurs à ceux

(84) Trib. corr. de Toul, 10 mars 1938 (précité).

(85) Trib. corr. de la Seine, 8 mars 1938 (*Revue des fraudes*, 1938, p. 188).

du 28 juin 1937 mais les prix fixés à un niveau supérieur à celui auquel, normalement ils auraient dû l'être.

Le décret du 1^{er} juillet avait trouvé un moyen pratique pour éviter cette notion délicate de bénéfice, c'était d'interdire, en principe, toute hausse. Cependant les tribunaux et Cours d'Appel ont été unanimes à reconnaître à ce délit le caractère intentionnel. Mais comme nous venons de le voir les arguments invoqués sont assez fragiles et il nous faut chercher s'il n'y auraient pas d'autres critères nous permettant de nous prononcer sur cette question délicate.

Sans doute, lorsqu'il s'agit de lois spéciales et que la définition de l'infraction ne contient pas une de ces expressions : « sciemment », « frauduleusement », par dol » qui marquent la mauvaise foi, il est fort délicat de déterminer si cette infraction est à ranger parmi les délits intentionnels ou non intentionnels. « Il n'y a guère de critérium précis, nous disent MM. Vidal et Magnol, on doit s'attacher surtout au but qu'a poursuivi le législateur » (86).

M. J. A. Roux qui attribue à l'article 1^{er} du Code pénal le caractère de règle générale recommande pour interpréter cette loi « de se reporter aux circonstances dans lesquelles elle a été votée et de tenir compte de l'intention du législateur » (87).

(86) VIDAL et MAGNOL. — Précis de Droit criminel (6^e édit., p. 105, note 3).

(87) J. A. ROUX. — Note cass. crim., 2 juillet 1926 (S. 1928, I, 249).

M. Ortolan qui a longuement traité cette question, admet les mêmes moyens de distinction que les auteurs précédents, c'est-à-dire, la nature même de l'acte, le but que le législateur s'est proposé en le défendant ou en l'ordonnant et les principes de raison appliqués à cette prohibition ou à cette injonction. Mais à ces principes généraux il ajoute : « Quant au cas où il s'agit d'une défense, ce qui a lieu dans la majeure partie des lois pénales, il est vrai que cette indication manque : cependant, si l'on y regarde bien, on trouvera le plus souvent une tournure prohibitive particulière à celles de ces lois qui veulent défendre un fait d'une manière absolue, jusqu'à punir la négligence, l'oubli ou l'inattention apportés au respect de cette prohibition » (88).

Dire quel a été le but du texte que nous étudions n'est pas facile, d'autant plus que ce décret n'a pas été précédé d'un exposé de motifs. Mais nous avons vu les circonstances qui avaient amené son élaboration : le besoin pressant d'assainir le marché national. Nous nous sommes attachés également à suivre — et ceci a bien été l'idée dominante de notre étude — cette ingérence de l'Etat dans la réglementation des prix.

A côté de ce but économique du décret, nous avons mis au premier plan cette défense formelle, que signale Ortolan comme critère de distinction entre délit intentionnel ou non — défense formelle placée au début d'un texte

(88) ORTOLAN. — *Eléments de Droit pénal*, (5^e édit., t. I, n° 404, p. 171).

dont M. Blum a pu dire dans son discours de Bordeaux, le 4 juillet 1937 : « Le gouvernement a donc pris le décret draconien et il l'appliquera avec une énergie inébranlable » (89).

D'autre part le décret du 1^{er} juillet a pour but de permettre à l'Etat d'exercer une surveillance afin que les commerçants ne soient pas tentés de vendre trop cher leurs marchandises. Une telle intervention (90) peut prendre le nom de police ou de réglementation. Et il est facile de conclure « que la négligence, l'oubli, l'imprévoyance, en un mot la simple faute sans intention, y suffisent communément pour motiver la pénalité » (91).

Comme nous l'avons vu précédemment, la Cour de Cassation a pris une position nettement opposée à celle des tribunaux et des Cours d'Appel et elle a conclu « que si le décret du 1^{er} juillet 1937 sanctionne de peines correctionnelles la majoration non autorisée du prix de certaines denrées, la mauvaise foi n'est pas un élément constitutif de ce délit qui résulte de l'inobservation volontaire d'une prescription légale, toujours présumée connue ». Le délit prévu par le décret du 1^{er} juillet est donc conventionnel.

Nous ne sommes pas en présence d'une réforme de la jurisprudence. Auparavant, la Cour de Cassation, dans des hypothèses qui présentent, avec celle qui fait l'objet

(89) *J. O.* 1937, doc. parl. Chambre annexe 2.801, p. 1.074.

(90) WALINE. — Manuel élémentaire de Droit administratif, 1^{re} édition, p. 2.

(91) ORTOLAN. — *Eléments*, t. I, n° 614.

de cette étude, de nombreuses analogies avait rendu deux arrêts (92) qui concluaient au caractère non intentionnel du délit.

Il s'agissait, en l'espèce, d'une infraction à la loi du 4 juillet 1931 qui interdit, pendant une période de 10 années à toute personne possédant 10 hectares de vigne, de faire de nouvelles plantations. Toutefois étaient autorisés : le remplacement à surface égale d'une vigne déjà existante, la constitution de vignes dont les vins sont destinés à la fabrication d'eau-de-vie de crûs, enfin la reconstitution de vignobles détruits ou endommagés par les événements de guerre ou les calamités atmosphériques. Cette infraction était punie d'une amende de 100 à 500 francs, avec affichage du jugement et, en cas de récidive, de la même peine, ainsi que d'une peine de 8 jours à un mois d'emprisonnement.

Ainsi nous sommes en présence d'un texte d'ordre économique, ayant pour but l'assainissement du marché du vin, qui contient une interdiction formelle, atténuée par des dérogations qui étaient indispensables si l'on ne voulait pas ruiner complètement le vignoble français.

Nulle part dans le texte il n'est question de l'intention dolosive et la Cour de Cassation a conclu que « le délit prévu par l'article 3, alinéa 1^{er} de la loi du 4 juillet 1931 est une infraction matérielle punie en dehors de toute intention coupable et qu'il suffit, en pareil cas, pour jus-

(92) Cass. crim., 17 nov. 1937 (*G. P.* 1937, II, 942).

tifier la condamnation que le prevenu ait eu la volonté de commettre le fait prohibé par la loi » (93).

Ces délits n'exigent pas seulement pour être réalisés un acte matériel. « En effet si l'intention n'est pas exigée l'acte doit cependant être volontaire (94) et c'est à tort que certains arrêts ont donné à ces infractions le nom « d'infractions purement matérielles ». Le délinquant doit être libre et conscient (95). Cet élément (la volonté) constitue la criminalité, si l'on peut employer ce mot, de la contravention (96).

S'en référant, sans aucun doute, à la note de M. Donnedieu de Vabres « le caractère purement matériel » du délit de plantation illicite de vignes (97) le tribunal correctionnel de Bar-le-Duc a déclaré dans une affaire de hausse des prix « qu'en la matière l'intention coupable n'est autre que la volonté de commettre l'acte de hausse avec la conscience qu'il est défendu, alors qu'il ne réaliserait ainsi aucun bénéfice » (98). A notre avis, les auteurs de ce jugement ont confondu intention et volonté.

(93) Cass. crim., 17 nov. 1937 (précité).

(94) GARRAUD et LABORDE-LACOSTE. — Précis élémentaire de Droit pénal n° 369.

(95) La thèse de la matérialité absolue des contraventions n'est cependant pas rejetée complètement : c'est ainsi que, en Droit administratif, on admet qu'une contravention commise par un fou est parfaitement punissable (Conseil d'Etat, 8 mai 1896, S. 1897, II, 113. Note HAURIOU).

(96) CHAUCHEAU et FAUSTIN HELIE. — Théorie du Code pénal, n° 2.722.

(97) Revue de Sc. crim, 1938, p. 82.

(98) Trib. corr. de Bar-le-Duc (précité).

La volonté est un élément indispensable à la constitution de tous les délits alors que l'intention n'est pas requise pour les délits contraventionnels.

Ainsi le critère du but poursuivi par le législateur, la formule prohibitive placée au début du texte, le caractère de règle de police nous permettent de soutenir que le décret est pénalement sanctionné en dehors de toute intention frauduleuse. En effet, et nous citerons encore Ortolan : « Le juge en matière de contraventions doit se préoccuper avant tout du fait matériel. Dès que ce fait est constaté, il est prouvé que la contravention existe, que le juge doit punir. Il ne pourrait se dispenser de le faire sous prétexte de l'intention : une loi spéciale relative aux douanes le lui défend expressément en ces sortes de matières ; mais une telle défense particulière n'est pas même nécessaire, elle va de droit par cela seul qu'il s'agit de contravention » (99).

Enfin signalons que pour reconnaître à l'infraction prévue par le décret du 1^{er} juillet le caractère intentionnel, M. Donnedieu de Vabres (100) l'a assimilé au délit de hausse injustifiée des prix visé par la loi du 19 août 1936 qui prévoyait, expressément, comme nous l'avons vu, l'intention comme élément constitutif.

Nous étudierons donc, dans un dernier paragraphe, la question de savoir si le décret du 1^{er} juillet a abrogé ou simplement remplacé la loi de 1936.

(99) ORTOLAN. — *Eléments*, t. I, n° 642.

(100) *Voy. Rev. de Sc. crim.*, p. 81.

*Paragraphe IV. — Le décret du 1^{er} juillet a-t-il
un caractère rétroactif ?*

Cette question présente un intérêt pour le délinquant qui, antérieurement à la promulgation du décret, a commis un délit sous l'empire de la loi du 19 août 1936. Si elle est abrogée, les poursuites tombent.

Pour M. Tchernoff « le décret du 1^{er} juillet 1937 n'a pas en réalité abrogé, malgré la différence apparente de son libellé et malgré la disposition expresse de la loi, le texte précédent : il s'agit toujours de réprimer la hausse illicite » (101).

Il nous faut donc étudier la durée d'application d'une loi pénale :

Tout d'abord « les lois pénales, comme toutes les autres lois, ne s'imposent que lorsque le chef de l'Etat les a promulguées ».

« Elles cessent d'être obligatoires, soit par leur abrogation, laquelle peut-être explicite (loi nouvelle abrogeant formellement une disposition antérieure) ou implicite (loi nouvelle contenant des dispositions incompatibles avec la législation antérieure), soit, en cas de lois temporaires, par l'expiration du temps pour lequel elles sont établies, mais jamais par désuétude » (102).

Tout commentaire devrait être exclu : l'article 10 du décret du 1^{er} juillet constitue bien une abrogation ex-

(101) TCHERNOFF. — Note au *D. P.*, 1937, II, 97 ; *Traité de Droit pénal financier*, p. 40.

(102) R. et P. GARRAUD. — *Précis de Droit criminel* (15^e éd., p. 128).

presse de la loi. Et il semble bien devant le silence de la loi sur les procédures en cours au moment de la promulgation du décret que les poursuites sont devenues caduques.

Mais à supposer même que l'article 10 n'existe pas, le décret-loi du 1^{er} juillet n'aurait pu être appliqué car « le droit pénal doit exclure l'application des lois nouvelles plus sévères aux infractions antérieurement commises et admettre au contraire l'application des lois nouvelles plus douces » (103). C'est une exacte application de ce principe qu'a fait le tribunal correctionnel de la Seine (104) dans un jugement du 2 mars 1938. Les faits remontaient au 7 avril 1937 et par conséquent avaient été commis sous l'empire de la loi du 19 août 1936. Il a été jugé :

« Qu'en l'espèce, les pénalités du décret du 1^{er} juillet 1937 sont plus sévères que celles édictées par la loi du 19 août 1936 en ce sens que le maximum de la peine de prison encourue est porté de 1 à 6 mois » ;

« Qu'enfin, le décret du 1^{er} juillet dispose expressément que les majorations de tarif qu'il entend prévenir et sanctionner sont celles qui ont été pratiquées à dater de sa promulgation » ;

« Qu'il s'ensuit que des faits commis antérieurement à la promulgation du décret du 1^{er} juillet 1937, sous l'empire de la loi du 19 août 1936 ne sauraient être poursuivis et sanctionnés par application de ce nouveau texte. »

(103) Paul ROUBIER. — Les conflits de lois dans le temps (t. II, n° 129, p. 50).

(104) Trib. corr. de la Seine, 2 mars 1938 (*Gazette des Tribunaux*, mercredi 30 mars 1938.)

CONCLUSIONS

Nous avons vu dans les pages qui précèdent, quel était le but du décret du 1^{er} juillet 1937. Mais les résultats envisagés ont-ils été atteints ? Les comités administratifs ont-ils répondu aux espérances que l'on avait placées en eux ? En définitive a-t-il été possible de discipliner les prix ou au contraire doit-on encore une fois constater que les pouvoirs publics sont sans grande puissance sur les faits économiques ? Il ne nous appartient pas de nous prononcer sur cette question. Mais si le décret n'a pas été à même de réaliser « la pause dans la montée des prix », cet échec ne peut être imputé aux organismes administratifs. Bien que fort critiqués, il ont eu une activité considérable : ils ont examiné des demandes nombreuses et portant sur des produits extrêmement différents. Certes, beaucoup de poursuites ont abouti à des jugements de relaxe, mais plutôt que d'en accuser les juges, il vaut mieux en chercher la cause dans l'imprécision des termes, car s'il est difficile d'établir un prix, il est encore plus délicat, comme nous l'avons montré, de caractériser la spéculation et la hausse illicite.

Mais si nous nous écartons de cette question qui est plutôt du domaine de l'économiste, nous pouvons faire quelques constatations sur les tendances de la législation contemporaine.

Et d'abord la première remarque qui s'impose est le grand nombre de textes qui ont été promulgués pour lutter contre la hausse excessive des prix. Cette étude n'en constitue qu'un aperçu bien incomplet, mais suffisant pour nous montrer jusqu'où peut aller l'instabilité législative. Cette observation n'est d'ailleurs pas spéciale à cette matière, elle est devenue générale, au point qu'on a pu la comparer à une maladie dont souffre tout l'organisme juridique contemporain (1). En effet, à peine une loi est-elle en vigueur, que des censeurs la jugeant soit trop sévère, soit insuffisante, déposent immédiatement des projets pour la modifier, avant même d'avoir pu se rendre compte des résultats qu'elle était susceptible de donner. Dans certains cas, on justifie cette multiplication des textes par la nécessité des progrès scientifiques. Mais bien que les textes doivent s'adapter aux circonstances présentes, une certaine stabilité législative est aussi nécessaire que la stabilité des prix.

La deuxième constatation qui se dégage de cette étude c'est l'intervention étatiste qui sous le couvert d'une répression pénale tend à devenir de plus en plus générale.

(1) Paul-Albert ROBERT. — La prolifération des lois, maladie de l'organisme juridique contemporain (*Gazette du Palais*, du 7 juillet 1938).

Cette intervention s'est déjà manifestée dans la réglementation de plusieurs professions ; nous citerons à titre d'exemple : le décret-loi du 30 octobre 1935 qui interdit les camions-bazars et dont les dispositions ont été prorogées jusqu'au 1^{er} avril 1939 par un décret-loi du 30 mars 1938 ; la loi du 4 septembre 1936 qui règle les conditions d'exercice de la profession de pharmacien ; la loi du 31 mars 1937 interdisant l'ouverture des magasins à prix unique qui a, de nouveau été prorogée jusqu'au 1^{er} avril 1939. Mais avec le décret du 1^{er} juillet 1937 nous ne sommes plus en présence d'un texte réglementant l'exercice d'une profession déterminée, mais de dispositions qui bouleversent complètement les principes en vigueur dans le commerce de détail et qui s'attaquent au mécanisme économique de la formation des prix.

Certes, et ceci est aujourd'hui incontestable, le libéralisme économique, qui, au siècle dernier, régnait à peu près sans rival dans le monde entier, a graduellement perdu du terrain. Il a été, sous la pression des nécessités politiques et économiques, supplanté par des systèmes plus ou moins autarciques. En France, pour n'être pas aussi nette que dans certains autres pays, l'intervention de l'Etat a fait, ces dernières années, de rapides progrès et on peut se demander si ces dispositions ne constituent pas un acheminement progressif vers l'étatisation générale afin de supprimer le profit que les socialistes trouvent « particulièrement choquant dans le commerce où il est la rémunération, non pas d'une activité productrice au sens technique du mot, mais de la simple manipula-

tion » (2). Cette suggestion trouve une singulière confirmation dans l'analyse du rapport de M. Nicod sur la loi du 19 août 1936 et dans l'étude du projet Spinasse du 19 février 1937. M. Nicod ne concluait-il pas son exposé en ces termes : « La vie chère ne pourra disparaître que lorsque les causes sociales profondes qui la déterminent auront disparu. Ces causes tiennent à la structure même de la société capitaliste où toutes les relations des hommes entre eux sont basées sur la notion funeste de profit. » (3).

Mais pour beaucoup nous assistons à l'heure actuelle, à un changement complet dans l'orientation de notre économie. En effet, alors que M. Gentin, ministre du Commerce prévoyait, au congrès du parti radical-socialiste de Marseille, une intervention étatique de plus en plus grande, M. Paul Reynaud, dans un discours radiodiffusé du 12 novembre 1938 déclarait : « Entre la contrainte et la liberté nous avons choisi. C'est dans le cadre de la liberté que nous allons nous mouvoir. » Et, en vertu des pouvoirs qui lui avaient été accordés par la loi du 5 octobre 1938, le Ministre des Finances prenait un décret qui abrogeait celui du 1^{er} juillet 1937.

Cependant nous montrerons dans un bref addendum que les principes essentiels du décret du 1^{er} juillet n'ont pas été abandonnés et que le commerce de détail tout au moins n'est pas plus libre qu'auparavant.

(2) LAUFENBURGER. — Le commerce et l'organisation des marchés (Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1938, page 538).

(3) J. O. 1936, déb. parl. Chambre, page 2.455.

Addendum

DECRET-LOI DU 12 NOVEMBRE 1938

RELATIF A LA REGLEMENTATION LES PRIX, A L'AFFICHAGE
ET A L'ETIQUETAGE (1)

Comme l'indique le titre même, ce texte comprend deux parties essentielles : la réglementation d'une part, l'affichage et l'étiquetage d'autre part.

En ce qui concerne le contrôle des prix, le régime varie suivant qu'il s'agit des prix de gros et des prix de détail.

Les prix de gros ne sont soumis qu'au contrôle *a posteriori* sauf ceux des produits dont « la vente échappe aux conditions normales de la concurrence ». La liste de ces derniers a, d'ailleurs, été fixée par un arrêté du 23 novembre 1938 et s'établit comme suit :

Chaux, ciments ; charbons, cokes, semi-cokes et agglomérés ; combustibles liquides, white-spirit, huiles raffinées, huiles de graissage ; minerai de fer, fonte phospho-

(1) Voir en annexe le texte du décret.

reuse et fonte hématite ; produits sidérurgiques : demi-produits, laminés, fil machine, tôles, feuillards ; fer blanc, tubes d'acier soudés ou sans soudure, aluminium ; engrais phosphatés, azotés, potassiques, composés organiques ; sulfate de cuivre ; produits pharmaceutiques ; verrerie à vitre ; fils et tissus de jute, filature de rayonne ; papier journal (2).

Le régime applicable aux prix de ces produits est le même que celui qui est prévu pour les prix de détail. Les prix doivent rester ce qu'ils étaient à la date du 12 novembre 1938.

Cependant, malgré cette interdiction de hausse, le Comité national ou le Comité départemental pourra autoriser les majorations si elles sont justifiées par les conditions de fait de l'exploitation. Sera également justifiée la hausse des prix de détail égale à celle des prix de gros des produits correspondants.

N'est pas soumise à ce contrôle *a priori* la vente des produits agricoles et denrées périssables. Ce régime pourra d'ailleurs être étendu à d'autres produits par un simple arrêté.

Les produits agricoles vendus par le producteur et ceux dont les prix font l'objet de décisions approuvées

(2) Un arrêté du 12 décembre 1938 (*J. O.* du 13, p. 13.962) a prévu que la surveillance et l'autorisation des majorations de prix des combustibles liquides, du white-spirit, des huiles raffinées et de huiles de graissage seront exercées par le Ministre des Travaux publics. Et les décisions et arrêtés pris par le Ministre des Travaux publics seront en outre contre-signés par le Ministre de l'Economie nationale.

par le Ministre de l'Agriculture ne sont pas visés par ce texte.

La portée d'application est donc sensiblement réduite.

Le texte comporte toujours une partie administrative et une partie pénale.

La composition et les attributions des organismes administratifs sont les mêmes que sous l'empire de la loi du 1^{er} juillet 1937.

Cependant en cas de refus d'autorisation par le Comité départemental le Comité national pourra se prononcer en appel sur le rejet de cette demande.

Les agents chargés de constater les hausses sont, comme auparavant les officiers de police judiciaire, les agents du service de la répression des fraudes et les agents des Contributions directes. Mais la surveillance des prix de gros dont la hausse est interdite sera confiée à des fonctionnaires spécialement habilités à cet effet.

La procédure est toujours administrative et pénale. Mais lorsqu'il s'agira des prix de gros, pour qu'il y ait lieu à poursuite, le Comité départemental devra prendre l'avis du Comité national.

En ce qui concerne les peines applicables, le minimum de l'amende a été réduit de 500 à 100 francs pour les prix de gros et de 50 à 16 francs pour les prix de détail.

Dans la deuxième partie le décret du 12 novembre 1938 prévoit des mesures analogues à celles qui avaient été mises en vigueur le 30 octobre 1935. Mais elles ne sont plus limitées aux denrées alimentaires et aux boissons,

elles s'appliquent aux denrées et marchandises de toute nature mises en vente au détail.

Ainsi, pour le quart d'heure, nous sommes loin d'être revenu au libéralisme cent pour cent, comme beaucoup se plaisaient à l'affirmer. Le commerce, tout au moins celui de détail, est toujours étroitement surveillé.

Le président de la Thèse,
Lyon, le 7 janvier 1939
M. NICOLAS.

Vu et approuvé :
Lyon, le 9 janvier 1939.
Le Doyen,
GARRAUD.

Vu et permis d'imprimer :
Lyon, le 10 janvier 1939,
Le Recteur, Président du Conseil de l'Université,
A. LIRONDELLE.

Décret-loi du 12 novembre 1938

Relatif à la réglementation des prix, à l'affichage et à l'étiquetage

Le Président de la République,

Sur le rapport du Président du Conseil, Ministre de la Défense nationale et de la Guerre, du Ministre des Finances, du Ministre de l'Economie nationale, du Ministre de l'Intérieur, du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre du Commerce et du Ministre de l'Agriculture,

Vu les décrets du 1^{er} juillet 1937, du 21 juillet 1937 et du 25 août 1937 ;

Vu la loi du 5 octobre 1938 ;

Le Conseil des Ministres entendu,

Décète :

TITRE PREMIER CONTROLE DES PRIX

ARTICLE PREMIER. — Toute majoration des prix de détail des marchandises et denrées ainsi que de tous tarifs rémunérant des services rendus à des individus et non à des entreprises, tels qu'ils étaient pratiqués à la date de la promulgation du présent décret, est interdite, sauf dérogation prévue à l'art. 2 et sauf lorsqu'il s'agit d'une majoration égale en valeur absolue à la hausse du prix de gros des produits correspondants.

Les majorations des prix de gros des produits industriels ne sont soumises qu'au contrôle *a posteriori*, dans les conditions fixées aux art. 5 et 7.

Toutefois, peut faire l'objet d'interdiction, par arrêtés contresignés par les Ministres de l'Economie nationale et du

Commerce, toute majoration des prix de gros et de demi-gros des produits de l'industrie dont la vente échappe aux conditions normales de la concurrence, notamment :

a) lorsque la vente est réalisée par l'intermédiaire d'organismes centraux interprofessionnels ou de comptoirs représentant l'ensemble des producteurs d'un même article ou d'une même catégorie d'articles ;

b) lorsqu'il existe entre les producteurs nationaux une entente limitée pour chacun d'eux, périodiquement et au prorata de leur capacité de production, les quantités pouvant être écoulées sur le marché intérieur ou fixant pour chaque article un prix minimum ;

c) lorsque les producteurs français adhèrent à des ententes ou cartels internationaux leur réservant par priorité le marché national ;

d) lorsque, s'agissant de produits dont l'importation en France, en provenance de pays étrangers, est contingentée, le contingent trimestriel fixé est inférieur à 10 p. 100 de la quantité totale des produits d'éménagement vendus sur le marché français.

La liste des produits industriels dont les majorations de prix de gros sont soumises à l'autorisation préalable, sera fixée par arrêté des Ministres de l'Economie nationale et du Commerce au plus tard quinze jours après la publication du présent décret.

Elle sera révisée dans la mesure où des adjonctions ou suppressions s'avèreront nécessaires. Pour ceux des produits dont la production est actuellement soumise au contrôle d'un autre département ministériel, les attributions du Ministre de l'Economie nationale pourront être exercées, en ce qui concerne la surveillance et l'autorisation des majorations de prix, par le ministre chargé du dit département. Les modalités du contrôle tel qu'il sera exercé dans ce cas, seront fixées par un arrêté contresigné par le Ministre de l'Economie nationale, et le ministre intéressé. Les décisions prises devront également être contresignées par ces deux ministres.

Les dispositions ci-dessus n'entreront en vigueur qu'au jour de la promulgation de l'arrêté ci-dessus visé. Jusqu'à ce jour, les dispositions en vigueur, au moment de la promulgation du présent décret, resteront valables.

ART. 2. — Nonobstant l'interdiction édictée à l'article précédent concernant les prix de détail et les prix de gros et demi-gros de certaines catégories de produits, le comité départemental de surveillance des prix ou le comité national de surveillance des prix pourra autoriser les majorations qui seraient justifiées d'une manière générale par les conditions de fait d'exploitation des entreprises, tant à la date de la promulgation du présent décret qu'au moment où la demande de hausse serait présentée.

En outre, ne constituera pas une infraction la majoration du prix des fruits, des légumes, de la viande et des autres produits agricoles ou denrées périssables, d'origine métropolitaine, coloniale ou étrangère. Toutefois, les comités départementaux pourront être saisis de toute hausse qui leur serait signalée comme présentant un caractère illégitime.

Les dispositions de l'alinéa précédent peuvent être rendues applicables à une ou plusieurs catégories de denrées, marchandises et services visés par le présent décret par arrêté des Ministres de l'Economie nationale et du Commerce, après avis du Comité national de surveillance des prix. Le, ou les arrêtés comprenant l'indication de ces denrées, marchandises ou services peuvent être modifiés à tous moments par les Ministres de l'Economie nationale et du Commerce, après avis du Comité national de surveillance des prix.

ART. 3. — Les majorations de prix prévues à l'article premier sont constatées :

- 1° Par les officiers de police judiciaire ;
- 2° Par les agents du service de la répression des fraudes ;
- 3° Par les agents des Contributions indirectes ;
- 4° Par les fonctionnaires désignés à l'art. 7 ci-après.

Les procès-verbaux seront transmis dans les vingt-quatre heures au préfet du département qui devra, dans les trois

jours, les soumettre au Comité départemental de surveillance des prix.

ART. 4. — La composition du Comité départemental de surveillance des prix demeure sans changement.

ART. 5. — Le Comité départemental de surveillance des prix aura pour double mission :

1° D'accorder les autorisations prévues à l'art. 2 en tenant compte, dans son appréciation, des prix d'achats payés directement aux producteurs, des conditions de fait d'exploitation des entreprises et en se conformant obligatoirement aux indications et directives fournies par le comité national.

2° D'examiner les justifications invoquées en faveur de la hausse en ce qui concerne les prix de gros, de demi-gros ou de détail de tous produits non soumis à l'autorisation préalable.

Il entendra les explications des intéressés et les confrontera avec les renseignements et documents recueillis par lui et concernant notamment les cours pratiqués sur les divers marchés du département, les frais de transport et les charges ou frais généraux ainsi que les qualités mises en vente.

Le Comité sera également chargé d'examiner les questions et propositions qui leur seront soumises par le comité national.

ART. 6. — Les décisions du comité départemental portant refus d'autorisation de majoration de prix sont susceptibles d'appel auprès du comité national, qui statue en dernier ressort. L'appel, pour être recevable, doit être interjeté dans les huit jours suivant la notification à l'intéressé de la décision du Comité départemental. Le Comité national devra statuer dans le mois qui suivra la réception du document constituant l'acte d'appel.

ART. 7. — En ce qui concerne les majorations de prix de gros et de demi-gros de produits industriels non soumises à l'autorisation préalable, un contrôle pourra être exercé par des fonctionnaires spécialement habilités à cet effet par

une lettre de mission signée par le ministre de l'Economie nationale. Ces fonctionnaires, tenus à l'observation du secret professionnel, devront, en outre, être assermentés. Les conclusions de leur enquête seront adressées au Comité national de surveillance des prix qui décidera s'il y a lieu d'exercer les poursuites judiciaires dans les mêmes conditions que celles prévues aux art. 10 et 11.

ART. 8. — La composition du Comité national de surveillance des prix demeure celle qui résulte des textes en vigueur au moment de la promulgation du présent décret.

ART. 9. — Le Comité national est chargé d'examiner toutes incidences et notamment les incidences des produits importés sur les cours normaux de vent à l'intérieur. Il communiquera les conclusions de ces études à chaque comité départemental de surveillance des prix.

Il peut accorder, à la demande des syndicats nationaux, des Fédérations ou Unions de groupements les plus représentatifs, les autorisations prévues au paragraphe 2 de l'article premier du présent décret dans tous les cas où la production ou la distribution des marchandises et denrées et la prestation de services intéressent l'ensemble du territoire national. Les autorisations accordées par le Comité national sont notifiées aux Comités départementaux.

L'absence de réponse dans le délai d'un mois à une demande d'augmentation équivaut à une décision d'acceptation.

Le Comité national peut subordonner les autorisations à telles conditions qui lui paraîtront nécessaires pour assurer un contrôle efficace

Le Comité national est compétent, en outre, pour instruire en appel les demandes d'autorisation de majoration qui auraient été rejetées par les Comités départementaux.

Le Comité national de surveillance des prix est chargé enfin de suivre les mouvements des denrées, marchandises ou services ainsi que l'état de l'approvisionnement du marché.

Il saisit de ses observations les ministres compétents.

ART. 10. — Dans tous les cas où il résultera des conclusions du Comité départemental qu'il y a matière à poursuites, le dossier sera transmis dans les quarante-huit heures par le préfet au Procureur de la République compétent.

Toutefois, le Comité départemental devra, avant de déposer ses conclusions, prendre l'avis du Comité national de surveillance des prix. Cet avis sera nécessaire, qu'il s'agisse de denrées, marchandises ou services figurant ou non sur la liste dressée conformément au paragraphe 2 de l'article premier du présent décret.

Les poursuites seront exercées par voie de citation directe et le tribunal devra statuer à sa plus prochaine audience. L'avis motivé du Comité départemental de surveillance des prix tiendra lieu d'expertise. Il sera statué d'urgence sur l'appel.

ART. 11. — Les infractions prévues à l'article premier du présent décret seront punies d'un emprisonnement d'un à six mois et d'une amende de 100 fr. à 10 000 fr. s'il s'agit d'une hausse injustifiée de prix de gros et de 16 fr. à 500 fr. s'il s'agit d'une hausse injustifiée des prix de demi-gros et de détail, ou de l'une de ces deux peines seulement.

La loi du 26 mars 1891 ne sera pas applicable à l'amende.

En cas de récidive dans le délai d'un an, les peines pourront être portées au double sans qu'il puisse être fait application des dispositions de l'art. 463. c. pen.

Seront passibles de ces peines tous ceux qui, soit personnellement, soit à titre quelconque comme chargés de la direction ou de l'administration de toute entreprise, établissement, société ou association, auront contrevenu aux dispositions du présent décret ; la société répondant solidairement toutefois du montant de l'amende et des frais.

La juridiction compétente pourra ordonner que la décision soit publiée intégralement ou par extraits dans les journaux qu'elle désignera et affichée dans les lieux qu'elle indiquera, notamment aux portes du domicile, des magasins, usines ou ateliers du condamné, le tout aux frais de ce dernier.

La suppression, la dissimulation ou la lacération totale ou partielle de ces affiches, opérée volontairement par le condamné, à son instigation ou par son ordre, entraînera contre celui-ci l'application d'une peine d'emprisonnement de six à quinze jours, et il sera procédé de nouveau à l'exécution intégrale des dispositions relatives à l'affichage aux frais du condamné.

Les faits seront soumis à la juridiction compétente qui aura prononcé la peine.

ART. 12. — Sont exceptés des dispositions qui précèdent, les produits agricoles vendus directement par le producteur et ceux dont le prix dépend de décisions régulièrement approuvées par le Ministre de l'Agriculture.

ART. 12. — Sont abrogées toutes dispositions des décrets des 1^{er} juillet 1937, 21 juillet 1937 et 25 août 1937 qui seraient contraires aux dispositions du titre premier du présent décret.

ART. 14. — Les articles qui précèdent sont applicables à l'Algérie.

TITRE II.

AFFICHAGE ET ÉTIQUETAGE

ART. 15. — Dans les établissements de vente au détail, le prix des marchandises et denrées de toute nature devra être indiqué avec la dénomination exacte et conforme aux usages commerciaux, soit sur l'objet ou sur son emballage ou récipient, soit par une pancarte afférente à un même lot d'objets identiques d'une façon très lisible, en monnaie française et par unité d'objet, de poids ou de contenance.

En ce qui concerne les denrées alimentaires et les boissons, les indications prévues au paragraphe précédent seront répétées sur une affiche générale très apparente apposée à l'extérieur ou à l'intérieur du magasin et énumérant les produits dans l'ordre alphabétique.

ART. 16. — Dans les halles, foires et marchés, sauf vente directe par le producteur, ainsi que sur les étalages des mar-

chands ambulants, ou l'indication du prix sur la marchandise ou sur un même lot de marchandises identiques pourra présenter des difficultés, une affiche générale très apparente, contenant les indications prévues à l'article premier sera suffisante pour l'application du présent décret.

ART. 17. — Les hôteliers, restaurateurs, cafetiers, ainsi que les directeurs ou gérants de tous établissements servant des denrées ou boissons alimentaires seront tenus d'afficher à l'extérieur de leur établissement et dans les locaux affectés au public le prix des repas, portions ou consommations.

Il n'est rien modifié par le présent article aux dispositions de la loi du 7 juin 1937 relative à l'affichage et à l'homologation des prix des hôtels, pensions de famille et maisons meublées.

ART. 18. — Il appartiendra aux préfets d'assurer dans leurs départements respectifs, au moyen d'arrêtés spéciaux, l'exécution des prescriptions du titre II du présent décret, qui entreront en vigueur le 1^{er} décembre 1938.

Les arrêtés préfectoraux déjà publiés concernant l'affichage du prix des marchandises et denrées de toute nature demeureront en vigueur en ce qu'ils n'auront rien de contraire aux dispositions du présent décret.

En ce qui concerne l'affichage des prix de la viande, il n'est rien modifié aux dispositions du décret du 8 août 1935.

ART. 19. — Les infractions aux prescriptions relatives à l'affichage des prix seront poursuivies conformément aux art. 471 et 474 C. pén.

ART. 20. — Seront chargés de la constatation des infractions les agents désignés à l'art. 2 du décret du 1^{er} juillet 1937 relatif à la prévention et à la répression de toutes augmentations illégitimes des prix, ainsi que tous les agents choisis à cet effet par les préfets.

ART. 21. — Les dispositions du décret du 30 octobre 1935 relatif à l'affichage des prix sont abrogées.

ART. 22. — Le présent décret sera soumis à la ratification des Chambres, conformément aux dispositions de l'article unique de la loi du 5 octobre 1938.

ART. 23. — Le président du Conseil, Ministre de la Défense nationale et de la Guerre, le Ministre des Finances, le Ministre de l'Economie nationale, le Ministre de l'Intérieur, le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, le Ministre du Commerce et le Ministre de l'Agriculture sont chargés, etc..

BIBLIOGRAPHIE

I. OUVRAGES ET TRAITES

BONNARD. — Le contrôle juridictionnel de l'administration, étude de droit administratif comparé (1934).

CARRÉ DE MALBERG. — Contribution à la théorie générale de l'Etat (1920).

CHAUVEAU (A.) et HÉLIE (F.) — Théorie du Code pénal (1872-1873).

DONNEDIEU DE VABRES. — Traité élémentaire de droit criminel et de législation pénale comparée (1937).

DUGUIT. — Traité de droit constitutionnel (3^e édition).

GARÇON. — Code pénal annoté.

R. et P. GARRAUD. — Traité théorique et pratique de droit pénal français (3^e édition).

R. et P. GARRAUD. — Traité théorique et pratique d'instruction criminelle et de procédure pénale (1907-1929).

R. et P. GARRAUD. — Précis de droit criminel (15^e édition 1934).

P. GARRAUD et LABORDE LACOSTE. — Précis élémentaire de droit pénal (2^e édition, 1933).

JÈZE. — Cours de droit public (1921).

— Principes généraux du droit administratif (2^e édition 1914).

MAZEAUD (Léon). — Le délit d'altération des prix (1927).

ORTOLAN. — Eléments de droit pénal (5^e édition, 1886).

ROUBIER. — Les conflits de loi dans le temps (1929-1933).

- J.-A. ROUX. — Cours de droit criminel français (2^e édition, 1927).
- TCHERNOFF. — Traité de droit pénal financier (1931-1937).
- Les ententes économiques et financières, cartels, syndicats, trusts, holdings devant les lois civiles, pénales internationales (1933).
- VIDAL et MAGNOL. — Précis de droit criminel et de science pénitentiaire. (6^e édition, 1921).
- WALINE. — Manuel élémentaire de droit administratif (1^{re} édition, 1936).

II. THESES

- MAZHAR. — La dévaluation de la monnaie française de septembre 1936, et les circonstances qui l'ont amenée (Paris, 1937).
- MORVAN. — L'échec de l'expérience française de dévaluation compensée (Poitiers, 1937).
- ROYER. — Le supplément d'information devant les juridictions répressives (Toulouse, 1936).

III. ARTICLES DE REVUES. NOTES DE JURISPRUDENCE

- CHAUVEAU. — De l'augmentation illégitime des prix. (*Semaine Juridique*, 1938, p. 50).
- DONNEDIEU et VABRES. — Revue de science criminelle et de droit pénal comparé (1938, p. 80, p. 506.)
- DOUBLET. — La réglementation des prix en France d'après le décret-loi du 1^{er} juillet 1937 (*D. H.*, 1937, p. 77).
- GABOLDE. — Le décret-loi du 1^{er} juillet tendant à prévenir et à réprimer toute augmentation illégitime des prix (*Les Lois Nouvelles*, 1937, I. 275).
- HUGUENEY. — Commentaire de la loi du 3 décembre 1926 modifiant les articles 419 et 420 du code pénal (*Les Lois Nouvelles*, 1927 I. 65).
- PERNOT. — Contre la vie chère : La loi sur la hausse injustifiée des prix. (*Revue Politique des Idées et des Institutions*, 1936, n° 19).

- La lutte contre la vie chère. Le décret-loi sur la spéculation illicite (1937, n° 14).
- PROVENT. — Quelques singularités du décret-loi du 1^{er} juillet 1937 sur la hausse illégitime des prix. (*Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1938, p. 246).
- TCHERNOFF. — La loi du 19 août 1936 tendant à réprimer la hausse injustifiée des prix. (*D. H.* 1936, chron. p. 61).
- La vie chère devant la justice pénale (*D. H.*, 1937, p. 17).
- Note au D. P. 1937 II. 97.

PERIODIQUES SPECIAUX

- L'actualité fiduciaire.* — La hausse illicite des prix (octobre 1937, p. 440).
- La revision des marchés et la hausse des prix (décembre 1937, p. 544).
- L'Europe Nouvelle.*
- Revue politique.* — 1938. Numéro 1.
- Journal des Finances.*

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE. <i>La législation antérieure à 1936</i>	
PRELIMINAIRE	15
CHAPITRE PREMIER. <i>La circulaire du 20 octobre 1924.</i>	17
CHAP. DEUXIEME. <i>Les articles 419 et 420 du Code pénal</i>	21
CHAP. TROISIEME. <i>L'affichage des prix.</i>	27
CHAP. QUATRIEME. <i>La loi du 24 décembre 1934, art. 18</i>	31
DEUXIEME PARTIE. <i>La loi du 19 août 1936</i>	
GENERALITES	45
CHAPITRE PREMIER. <i>Les dispositions administratives.</i>	49
<i>Section première.</i> Le Comité national de surveil-	
lance des prix	49
Paragr. I. Composition	49
Paragr. II. Le rôle de ce Comité	50
<i>Section seconde.</i> Les comités départementaux de	
surveillance des prix	56
Paragr. I. Composition	56
Paragr. II. Attributions	57
CHAP. SECOND. <i>Les dispositions pénales.</i>	65
<i>Section première.</i> Les marchandises visées	65
<i>Section deuxième.</i> Les personnes punissables	68
<i>Section troisième.</i> Les éléments du délit	69
<i>Section quatrième.</i> Le caractère juridique de l'in-	
fraction	71
<i>Section cinquième.</i> Les sanctions pénales	72
<i>Conclusion</i>	75
TROISIEME PARTIE. <i>Le décret-loi du 1^{er} juillet 1937</i>	
CHAPITRE PREMIER. <i>Projets de loi ayant pour but de</i>	
<i>compléter la loi du 19 août 1936.</i>	83

CHAP. DEUXIEME. <i>Loi du 7 juin 1937</i>	89
<i>Section première. Le but du décret</i>	97
<i>Section deuxième. Domaine d'application</i>	98
Paragr. I. Exceptions prévues par le décret du 1 ^{er} juillet.....	99
Paragr. II. Dérogations postérieures au dé- cret du 1 ^{er} juillet.....	108
<i>Section troisième. Le décret prévoit-il un ou plu- sieurs infractions ?</i>	114
CHAP. QUATRIEME. <i>Les organismes administratifs</i>	121
<i>Section première. Le Comité national</i>	121
Paragr. I. Composition.....	121
Paragr. II. Attributions	123
Paragr. III. Les organismes secondaires....	125
<i>Section seconde. La Commission départementale</i>	126
Paragr. I. Composition.....	126
Paragr. II. Attributions.....	127
Paragr. III. Les Comités techniques restreints	129
<i>Conclusion</i>	130
CHAP. CINQUIEME. <i>Les dispositions pénales</i>	133
<i>Section première. Procédure</i>	133
<i>Section seconde. Les sanctions</i>	143
Paragr. I. Les pénalités applicables.....	143
Paragr. II. Les personnes punissables.....	145
Paragr. III. Nature juridique de l'infraction	147
Paragr. IV. Le décret du 1 ^{er} juillet a-t-il un caractère rétroactif ?	160
CONCLUSIONS	163
ADDENDUM. <i>Décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à la réglementation des prix, à l'affichage et à l'étiquetage</i>	167
ANNEXE. <i>Le texte du décret-loi du 12 novembre 1938</i>	171
BIBLIOGRAPHIE	181

